NCDH
UFPB

Estão reunidas neste livro digital as comunicações apresentadas no "V Seminário Internacional de Direitos Humanos da UFPB", ocorrido de 9 a 12 de novembro de 2009 em João Pessoa, tendo como tema: "Norberto Bobbio: Democracia, Direitos Humanos, e Relações Internacionais".

Os dois volumes reúnem as comunicações de professores, estudantes, pesquisadores, militantes de direitos humanos de todo o Brasil e do exterior, de várias áreas das ciências humanas e sociais: direito, filosofia, história, educação, psicologia, antropologia, sociologia, ciência política, geografia, relações internacionais.

Acreditamos ser esta a melhor maneira de comemorar o centenário de nascimento do filosofo italiano do direito e da política (1909-2009), mostrando a atualidade e relevância do seu pensamento e utilizando suas ideias como ponto de referência para interpretar e pensar o mundo atual, especialmente a América Latina e, a partir desta interpretação, procurar a sua transformação.

DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Comunicações do

V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DA UFPB

7 a 9 DE NOVEMBRO DE 2009

Volume II

Editora UFPB

COLEÇÃO **DIREITOS HUMANOS**

COMUNICAÇÕES DO V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DA UFPB
7 a 9 DE NOVEMBRO DE 2009

GIUSEPPE TOSI
(org.)

NORBERTO BOBBIO

DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2

VOL. 2

Editora UFPB
João Pessoa - 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA

Reitora
MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ
Vice-Reitor
EDUARDO RAMALHO RABENHORST

NÚCLEO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS-CCHLA
Coordenadora
MARIA DE NAZARÉ TAVARES ZENAIDE
Vice-Coordenadora
MARIA LIGIA MALTA DE FARIAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
Coordenador
GIUSEPPE TOSI
Vice-coordenadora
ADELAIDE ALVES DIAS

EDITORA DA UFPB

Diretora
IZABEL FRANÇA DE LIMA
Vice-Diretor
JOSÉ LUIZ DA SILVA
Supervisor de editoração
ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JUNIOR
Supervisão de Produção
JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

N824 Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos e relações internacionais. v. 2 [recurso eletrônico] / Giuseppe Tosi (org.).-- João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

CD-ROM; 4 3/4 pol. (2.600kb)

ISBN: 978-85-237-0832-0

1. Bobbio, Norberto, 1909-2004. 2. Direitos humanos. 3. Sociologia.

UFPB/BC CDU: 342.231.14

Todos os direitos e responsabilidades dos autores.

EDITORA DA UFPB
Caixa Postal 5081 – Cidade Universitária
João Pessoa – Paraíba – Brasil
CEP: 58.051 – 970
www.editora.ufpb.br

CONSELHO EDITORIAL DO NCDH/PPGDH
Adelaide Alves Dias (Educação)
Élio Chaves Flores (História)
Giuseppe Tosi (Filosofia)
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira (História)
Lúcia Lemos Dias (Serviço Social)
Maria de Fátima Ferreira Rodrigues (Geografia)
Maria de Nazaré T. Zenaide (Educação)
Rosa Maria Godoy Silveira (História)
Rubens Pinto Lyra (Direito)
Silvana de Souza Nascimento (Antropologia)
Sven Peterke (Direito)
Fredys Orlando Sorto (Direito)

Editoração eletrônica
Projeto para Ler o Digital
Coordenação
Marcos Nicolau
Capa
Rennam Virginio
Ilustração da capa
Ricardo Peixoto e Davi Fernandes
Revisão técnica e editoração
Fabrícia Guedes e Marina Maracajá

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO
Giuseppe Tosi 12

PARTE I
TEORIAS DA DEMOCRACIA 15

Teorias democráticas contemporâneas
Armando Albuquerque - UNIPÊ 16

O liberalismo e a definição bobbiana de democracia: Elementos para uma análise crítica
Gabriel Eduardo Vitullo - UFRN
Davide Giacobbo Scavo - UFRN 48

Entre o "liberalismo crítico" de Norberto Bobbio e a "crítica do liberalismo" de Domenico Losurdo
Hugo Belarmino de Morais - UFPB 70

Democracia, legitimidade e interesse público no pensamento de Bobbio
Gustavo França – UFF 93

Ética e realismo político em Norberto Bobbio
Carlos Nunes Guimarães - UFPB 121

Transformações e atualidade do conceito de sociedade civil: dos jusnaturalistas a Bobbio
Fernanda Cristina de Oliveira Franco - UFPB 142

Justiça de transição e democracia: esquecer para manter ou reviver para fortalecer
Bruno Barbosa Borges - UMINHO 167

Ditadura militar e vigilância social: um olhar sobre o acervo da delegacia de ordem social e política da Paraíba (DOPS/PB)
Arlene Xavier Santos Costa - UFPB 197

PARTE II
SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA..... 219

Entre a política criminal e a política de proteção integral dos direitos humanos: o desafio da democracia no Brasil
Adriana Dias Vieira-UFPB
Daniel Aguiar Grabois 220

A Efetivação do Direito à Segurança no Brasil: Desafio ao Estado Democrático de Direito
Lúcia Lemos Dias-UFPB 239

Violência, política criminal e direitos humanos: a legitimação do Capitão Nascimento na era dos direitos
Isaac de Luna Ribeiro - UFPE 257

A questão do adolescente em conflito com a lei como termômetro da democracia
Luiza Eridan Elmiro Martins de Sousa - UEC 279

Prisão no Brasil: a perpetuação dos suplícios
Ana Cristina Madruga Estrela - OAB
Mazukyevicz Ramon S. do N. Silva - UFPB 301

PARTE III
RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E PAZ..... 319

Norberto Bobbio: democracia e paz
Antonio Carlos de Oliveira Santos - UNICAP/INSAF 320

A ideia de progresso da humanidade.
Uma análise da filosofia da
história em Kant e Bobbio
Luciano da Silva - UFPB 347

Para A Paz Perpétua: de Kant a Bobbio
Nálbia Roberta Araújo da Costa - UFPB 372

Globalização e democracia internacional: uma abordagem crítica
Matheus Silveira Guimarães – UFPE-UEPB
Antonio Philipe de Moura Pereira – UnB-IPEA 393

A aplicação externa da "*good governance*" e a
limitação interna no Banco Mundial:
Considerações sobre o discurso democrático do banco
João Antônio dos Santos Lima - UEPB 425

PARTE IV
AS NAÇÕES UNIDAS EA *GOVERNANCE* MUNDIAL..... 451

Relativismo Cultural versus universalização dos Direitos Humanos:
ONU, passo para a gorvenança mundial
Jéssica Machado - UEPB
Thays Oliveira - UEPB 452

As doutrinas internacionalistas e os objetivos da ONU
André Taddei Alves Pereira Pinto Berquó - UFPB 471

As Nações Unidas: uma alternativa de *governance* ou
uma estratégia de manutenção do *status quo*
Thamirys Ferreira Cavalcante - UEPB 506

A perspectiva democrática da ONU na América Latina:
uma análise crítica
Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda - UEPB
Bruna Queiroz da Silva Ribeiro – UEPB
Geórgia Marina Oliveira Ferreira de Lima - UNIPÊ 525

A atuação da ONU em Haiti: um balanço crítico
José Gabriel Ferreira Campos - UEPB 546

Operação Sudão: a atuação do Alto Comissariado
das Nações Unidas para os refugiados
Samara Dantas Palmeira Guimarães - UEPB 560

Da Declaração Universal dos Direitos Humanos ao
princípio da Não-indiferença: a União Africana
como formuladora de novos ideais
Vico Dênis Sousa de Melo - UEPB 577

A paz em tempos de guerra: a evolução do conceito de paz
e a atuação da UNESCO no Burundi
Thiago Espíndola Lira- UEPB/CNPq/INEU 592

APRESENTAÇÃO

Estão reunidas, neste livro digital, 52 comunicações apresentadas no "V Seminário Internacional de Direitos Humanos da UFPB", ocorrido de 9 a 12 de novembro de 2009 em João Pessoa, tendo como tema: "Norberto Bobbio: Democracia, Direitos Humanos, e Relações Internacionais" [1].

O evento foi promovido pelo Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos do CCHLA e pelo Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB, em parceria com o "Dipartimento di Teoria e Storia del Diritto" e o *Jura Gentium. Centro di Studi della Filosofia del Diritto e della Politica Globale*" da Universidade de Florença, Itália e da "Escola de Direito" da Universidade do Minho, Braga, Portugal.

O evento contou com o apoio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República-SEDH-PR, da Secretaria de Alfabetização Continuada e Diversidade do Ministério da Educação-SECAD/MEC, da CAPES e do Consulado Italiano em Recife.

Os dois volumes reúnem as comunicações de professores, estudantes, pesquisadores, militantes de direitos humanos de todo o Brasil (e alguns do exterior), e provenientes de várias áreas das ciências humanas e sociais: direito, filosofia, história, educação, psicologia, antropologia, sociologia, ciência política, geografia, relações internacionais.

Os textos foram organizados em subtemas a partir dos três grandes temas do seminário: a democracia, os Direitos Humanos e as Relações Internacionais. A grande maioria dos textos se inspira e faz referência ao pensamento de Norberto Bobbio (1909-2004), o que é a melhor maneira de comemorar o centenário de nascimento do filosofo italiano do direito e da política, mostrando assim a atualidade e relevância do seu pensamento e utilizando suas questões e suas ideias como ponto de referência para interpretar e pensar o mundo atual, especialmente a América Latina e, a partir desta interpretação, procurar a sua transformação.

O leitor desta coletânea familiarizado com o universo bobbiano vai encontrar aqui temas conhecidos da obra de Bobbio, reformulados e reinterpretados à luz das questões contemporâneas: a fundamentação dos DH, as gerações de direitos, a democracia, a educação para a cidadania, o alcance e os limites da tolerância, o cosmopolitismo e a globalização, a guerra e a paz. Mas vai se surpreender com a abordagem de temas e de áreas do mundo aos quais Bobbio havia dedicado pouca ou nenhuma atenção, como a os meios de comunicação, a questão ambiental e ecológica, a questão da segurança pública, a justiça transicional na América Latina, o papel das Nações Unidas na África e no Haiti; o que é mais uma demonstração da influência não meramente esporádica, mas capilar do pensamento de Bobbio na cultura brasileira e latino-americana.

A seleção dos trabalhos foi realizada através da colaboração de vários professores do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB, que revisaram cuidadosamente os ensaios e recomendaram a sua aceitação, rejeição ou reformulação; mas a palavra final coube ao organizador que assume toda a responsabilidade. Decidimos acolher os textos independentemente da titulação acadêmica do autor, por isso, as contribuições de experientes professores e de doutores convivem com as de alunos de graduação e de pós-graduação ou de militantes de direitos humanos sem uma trajetória acadêmica. Por isto, nem todas as contribuições são do mesmo nível acadêmico, mas todas possuem um padrão mínimo de qualidade e trazem contribuições significativas.

[1] As comunicações dos professores convidados foram publicadas no livro coletivo com o mesmo título editado pela UFPB em 2012.

Esperamos que a leitura deste livro possa contribuir para a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil e na América Latina, para a realização do qual Bobbio dedicou tantos estudos e empenho contra todos os totalitarismos.

João Pessoa, Brasil /Camerino, Itália
16.01.2012

Giuseppe Tosi

PARTE I
TEORIAS DA DEMOCRACIA

TEORIAS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS

CONTEMPORARY DEMOCRATIC THEORY

Armando ALBUQUERQUE[2]

Resumo

A democracia como regime de governo remonta há 2.500 anos. Neste decurso, suas instituições sofreram profundas mudanças. Contemporaneamente, a democracia surge em contraposição a todas as formas de regimes não-democráticos, principalmente, os totalitários. Mas a teoria democrática não é pacífica. Há pelo menos duas formas de conceber a democracia: uma delas está fundamentada na teoria schumpeteriana da democracia e a outra na definição de Mainwaring. Este é o tema deste artigo.

Palavras-chave*:* Democracia. Teorias democráticas. Schumpeter. Mainwaring.

Abstract

Democracy as a system of government dates back to 2.500 years ago. In this period, its institutions suffered deep changes. Nowadays democracy appears in opposition to all the forms of non democratic systems, specially the totalitarian ones. But the democratic theory is not peaceful. There are at least two forms of conceiving democracy: one of them is based on the Schumpeter's theory of democracy and the other in the Mainwaring's definition. This is the theme of this paper.

Keywords*:* Democracy. Democratic theories. Schumpeter. Mainwaring.

[2] Professor Adjunto do Departamento de Ciências Jurídicas do UNIPÊ, membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB.

Introdução

Embora a democracia seja concebida como um produto da cultura grega do século VI a.C., existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas[3]. Destarte, a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos[4].

Após a "terceira onda" da expansão global da democracia ocorrida no último quarto do século XX, os diversos processos de transição democrática tiveram um comportamento não-linear em direção à sua consolidação. Em vários países da América Latina e do Leste europeu, os processos de transição e consolidação da democracia ocorreram diversamente. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 60 e 70, quanto nos últimos, oriundos da *débâcle* comunista iniciada nos anos 80.

[3] "O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos – igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito à lei ou à justiça – moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras [...]" (HELD, 1996:15).

[4] "O que nós compreendemos por democracia não é o que um ateniense no tempo de Péricles compreendia por este termo. As noções grega, romana, medieval e da renascença se misturam com aquelas de séculos mais tarde produzindo uma confusão de teorias e práticas que são muitas vezes profundamente contraditórias" (DAHL, 1989:2).

Huntington (1991) denominou esse movimento em direção à democracia de "terceira onda de democratização em nível mundial". A cada uma das "ondas de democratização"[5], seguiu-se um movimento em sentido oposto denominado por ele de uma "onda contrária à democracia"[6], que denotou um esgotamento da mesma, caracterizado, principalmente, pela ausência de liberdade política e pela violação dos direitos humanos.

Analogamente, Dahl (2001) afirma que o mundo assistiu na última metade do século passado a mudanças políticas extraordinárias. As tendências antidemocráticas[7] surgidas no início do século foram suprimidas de tal forma, que no seu final, as alternativas à democracia praticamente desapareceram. Não obstante, ele nota que as idéias e os movimentos antidemocráticos permanecem existindo, tanto na perspectiva do fanatismo nacionalista, quanto na do fundamentalismo religioso. E mesmo, considerando o alargamento da democracia, que na sua totalidade contempla menos da metade[8] da humanidade, é preciso ainda observar os diferentes graus de democracia constitutivos de cada uma delas.

Assim, há diversas gradações nas democracias atualmente existentes e isso remete imediatamente para as numerosas adjetivações da forma democrática de governo, tais como: "semidemocracia, democracia formal, democracia eleitoral, democracia parcial, democracia frágil, democracia iliberal, democracia virtual e muitas outras" (OTTAWAY, 2003, p.7). Não caberia enumerá-las em toda a sua extensão nem tratá-las detalhadamente, pois esta não é uma pretensão aqui presente[9].

Portanto, é preciso que se enuncie, inicialmente, que este artigo tem dois objetivos. Primeiro, apresentar duas teorias fundamentais da democracia na contemporaneidade: a primeira delas, que tem início com Schumpeter, propugna uma definição procedural mínima de democracia; a segunda, advinda de uma crítica a esta exígua definição, tem à frente Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán. Estes passam a denominar a concepção schumpeteriana de submínima, e a se auto-intitularem minimalistas. Apesar de este artigo incorporar, em certa medida, a defesa desta última concepção, o seu segundo objetivo consiste em proceder a uma crítica parcial da mesma.

Em segundo lugar, é preciso fazer referência à abordagem aqui utilizada. Sem pretender problematizar a questão de uma concepção racional ou de uma concepção empírica da democracia, a exemplo do que faz Sartori, assume-se aqui que durante muito tempo não apenas a democracia, mas as diversas formas de governo foram abordadas normativamente. Assim, grande parte dos teóricos, dos antigos aos contemporâneos, mantiveram-se numa perspectiva normativa de uma definição da democracia, ora configurada como normativismo ético, ora como normativismo jurídico. Ao contrário, este artigo tratará da teoria da democracia numa perspectiva empírica.

Por fim, pelos limites naturais impostos por um artigo e pelos objetivos aqui propostos, faz-se necessário reconhecer que da imensa

[5] As "ondas de democratização" ocorreram respectivamente entre os anos de 1828 e 1926, de 1943 e 1962 e de 1974 e 1989.

[6] Em meio a essas ondas favoráveis à democracia, surgiram as "ondas contrárias à democracia" de 1922 a 1942 e de 1961 a 1975. A primeira delas surgiu com a expansão dos regimes fascistas; a segunda com o florescer da guerra fria (HUNTINGTON, 1991).

[7] Totalitarismos tais como o fascismo, o nazismo e o comunismo, além das ditaduras militares, principalmente as latino-americanas, ruíram. O ápice desse novo momento político que prenunciava esse movimento em direção à democracia, foi a emblemática queda do muro de Berlim.

[8] Robert Dahl (2001) Mesmo considerando a grande expansão da democracia no século XX, os números ainda mostram que a grande maioria dos Estados no mundo possui regimes políticos não-democráticos. Em 1900, temos o total de 43 países para apenas seis democráticos; enquanto em 1990, temos 65 países democráticos num total de 192.

[9] Ver David COLLIER and Steven LEVITSKY "*Democracy 'with Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research*". Working Paper # 230, August 1996.

relação de relevantes autores que tratam da teoria democrática muitos ficaram inevitavelmente excluídos do mesmo.

Definição procedural (sub)mínima da democracia

Esta seção abordará a teoria democrática a partir das concepções de Schumpeter, Dahl, Huntington e Pzreworski. Estas se caracterizam por estabelecerem uma definição de democracia que a grande maioria dos autores chama de "mínima". Como já anunciado na introdução, Mainwaring *et alii* (2001) fazem uma vigorosa crítica à noção de democracia como um método eleitoral denominando-a de submínima e reivindicando a designação de mínima para as suas concepções. Assim, assume-se aqui esta definição de democracia procedural mínima, reservando a denominação "submínima" para a concepção de Schumpeter e dos seus seguidores. A seção será concluída com três concepções subminimalistas que, no entanto, expandiram, em certa medida, esta definição de democracia: a de Bobbio (1986), a de O'Donnell (2000) e a de Diamond (1999).

É importante, porém, antes de iniciar o tratamento da questão central, mencionar o fato de que relevantes teorias surgidas no final do século XIX e início do século XX que questionam a possibilidade da democracia compartilham e disputam com as teorias democráticas o cenário da reflexão política daquele período. Uma delas é a teoria das elites, que tem em Mosca, Pareto e Michels os seus mais eminentes representantes[10].

A idéia fundamental de Mosca é que em todos os tempos e em todas as sociedades um pequeno número de homens monopolizou o poder sobre a grande maioria dos indivíduos que se encontra destituído do mesmo.

Pareto, por sua vez, dedica-se a estudar as elites, principalmente, a política e a econômica, e ver como no seu processo de interação elas decaem e se sucedem uma as outras.

Finalmente, Michels afirma a impossibilidade da democracia tendo em vista que ela própria se configura no seu funcionamento efetivo como um sistema de partidos. Assim, a organização da democracia em partidos e em disputas partidárias tende a tornar tal regime numa oligarquia.

Estas três perspectivas, segundo Sartori (1994) irão estabelecer respectivamente a lei da "classe política", a lei da "circulação das elites" e o que Michels denomina de "a lei de ferro das oligarquias". A primeira afirma que toda a sociedade é controlada por uma classe dirigente; a segunda assevera que há uma livre circulação das elites; e a terceira declara que a democracia moderna é na verdade uma organização oligárquica assentada nos partidos políticos[11].

Feita esta breve menção, passa-se de imediato às concepções democráticas. O ponto de partida da concepção submínima é a definição schumpetereana de democracia: "O método democrático é um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor" (SCHUMPETER 1961:328). Assim, a democracia é definida como um método de escolha dos governantes. Mais que isso, a existência de eleições define os regimes políticos: se há eleições periódicas e razoavelmente livres e justas, tem-se uma democracia. Se não há, tem-se um regime não-democrático[12].

[10] Ver Giovanni SARTORI *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática. (Vol. I: O debate contemporâneo).

[11] Para uma apresentação dos autotres elitistas ver: BOBBIO, N. *Ensaios sobre a ciência política na Itália,* Brasília; UnB, 2002.

[12] Este artigo em consonância com MAINWARING *et alii* (2001) reivindica uma definição procedural mínima, ou seja, além das eleições existem outras propriedades de uma democracia que são tão importantes e essenciais quanto o processo de escolha dos

Inicialmente, Schumpeter faz uma crítica à doutrina clássica da democracia e estabelece uma mudança essencial na sua concepção. Ele nota que há uma inversão nos papéis dos eleitores e dos eleitos estabelecidos pela doutrina clássica. Nela, o modo de selecionar os governantes é secundário em relação ao papel atribuído ao eleitorado: este tem primazia sobre aquele. Porém, o que importa agora para o sistema democrático não é mais "[...] atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos" (SCHUMPETER 1961:326). Ao contrário, o eleitorado passa a ter um papel secundário em face da escolha dos representantes que irão, efetivamente, tomar as decisões políticas.

Desta forma, o papel desempenhado tradicionalmente pelo povo na teoria clássica da democracia passa a ser secundário nesta nova concepção. É o próprio Schumpeter (1961:346) que afirma: "Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão".

Assim, para Schumpeter, a democracia é um método de escolha daqueles que irão governar, no qual políticos profissionais disputam em um processo de livre concorrência os votos do eleitorado. Para ele a democracia é o governo dos políticos[13]. Vista desta forma, esta concepção passou a denominar-se teoria competitiva da democracia.

De modo muito similar surge a teoria da democracia de Dahl (1971). Inicialmente, ele faz uma distinção entre democracia e **poliarquia**. Com o primeiro termo ele faz referência à democracia ideal, alude com o segundo à democracia real. Assim, a poliarquia se configura como uma democracia real, em larga escala e que apresenta duas dimensões: a participação e a contestação. Nas palavras do próprio Dahl (1971:8) "[...] Poliarquias são regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, são regimes altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública".

A questão aqui não é meramente semântica nem tampouco de diferenciação dos planos ontológico e deontológico da democracia. A poliarquia se diferencia tanto das democracias e das repúblicas Antigas, quanto das democracias representativas Modernas. As primeiras eram destituídas de grande parte das instituições requeridas em uma poliarquia; a segunda possuía sufrágio restrito, enquanto o sufrágio universal caracteriza a democracia poliárquica. Assim, pode-se dizer que a cidadania inclusiva é um dos seus traços essenciais.

Quais as instituições constitutivas de uma poliarquia? Para Dahl (1971) seis instituições são fundamentais para a existência de uma democracia em grande escala. São elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e freqüentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificada; e) autonomia para as organizações; e f) cidadania inclusiva.

Portanto, uma poliarquia contempla, em primeiro lugar, a tomada de decisões políticas através de pessoas eleitas pela sociedade. Em segundo lugar, o processo de escolha deve ocorrer periodicamente, em condições de plena liberdade e de forma justa. Em terceiro lugar, a liberdade de expressão como um dos direitos civis basilares, deve ser garantida. Em quarto lugar, o direito às fontes de informações diversificadas deve ser assegurado. Em quinto lugar, as diversas formas de organização da sociedade civil devem ser livremente constituídas. Finalmente, numa poliarquia todos os indivíduos adultos devem ter o direito de participar da vida pública.

---

governantes. Este tema será tratado na próxima seção.

[13] SCHUMPETER (1961:346) "Se desejarmos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da suíça, a política inevitavelmente será uma carreira".

Assim, a definição de democracia de Dahl (1971) como poliarquia segue a fórmula de Schumpeter, isto é, mantém-se no âmbito de uma definição procedural submínima. Em outras palavras, permanece na esfera da democracia política ou eleitoral. Há, no entanto, uma diferença considerável entre o Dahl de *Poliarquia* (1971) e o de *Sobre a democracia* (2001): nesta obra ele acresce às instituições necessárias à poliarquia tanto condições essenciais quanto condições favoráveis à mesma.

As condições essenciais à poliarquia são: "1.Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos; 2.Cultura política e convicções democráticas; 3.Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia" (DAHL, 2001:163). As condições favoráveis à poliarquia são duas: a) uma sociedade e uma economia de mercado modernas; e b)um fraco pluralismo subcultural.

Destarte, além das instituições necessárias à poliarquia, são essenciais algumas outras condições: o controle civil democrático sobre os militares é uma delas. Nas democracias não consolidadas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há uma forte tradição de intervenção militar na política. A América Latina ilustra bem esta problemática[14]. Nela há uma vigorosa cultura pretoriana, antidemocrática e anti-republicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimula instituições políticas autoritárias. É preciso enfim que o poder político detenha plenamente a sua soberania.

Finalmente, é necessário que as instituições da poliarquia estejam fundadas sobre uma economia de mercado. Modernamente não há registro histórico da existência de regimes democráticos que não estivessem assentados em uma economia de livre mercado. Além disso, faz-se necessário que não exista forte pluralismo subcultural. Sociedades onde se verifica um alto grau de diferenças étnicas ou religiosas tendem a fragmentar-se de tal forma que comprometem não só o regime político, mas o próprio Estado.[15]

Seguindo a tradição schumpetereana, Hungtinton irá consolidar a perspectiva procedural submínima da democracia. Na sua obra seminal *A terceira onda* (1991), ele define a democracia como um sistema político no qual "[...] os governantes são selecionados por eleições justas, honestas, e periódicas nas quais os candidatos competem livremente pelos votos e no qual virtualmente toda a população de adulto tem direito ao voto" (HUNTINGTON, 1991:7).

Igualmente, ele irá criticar aqueles que propõem uma concepção normativa de democracia: "Para eles, a 'verdadeira democracia' significa *liberdade, igualdade e fraternidade*, nela os cidadãos possuem efetivo controle sobre a política, os governos são responsáveis, honestos e francos na política, as deliberações são racionais e fundadas em informações, há igualdade na participação e no poder, e várias outras virtudes cívicas" (grifo do autor, HUNTINGTON, 1991:9).

Diversamente, irá afirmar que a essência da democracia reside na existência de eleições periódicas, livres e justas. Pode ocorrer de governos eleitos democraticamente serem ineficientes, irresponsáveis e corruptos e, portanto, indesejáveis. No entanto, não se pode negar o caráter democrático do mesmo. A escolha dos governantes através de eleições

[14] "As forças armadas na América Latina continuam a ser um enigma. O papel dos militares nem está definido nem é definitivo. Seus vínculos e tensões com as autoridades civis permanecem insolúveis e isso impede a formação de um padrão estável de relações civil-militares. O poder político latente e privilegiado dos militares geram incertezas em vários países da região e, as vezes, ameaçam as autoridades civis causando instabilidade aos governos" (DOMINGUES e JONES, 2007:224).

[15] Lins e Stepan (1996:17) também chamam a atenção para o que eles denominam de um problema de *stateness*. "Quando há profundas diferenças sobre os limites territoriais do Estado da comunidade política e profundas diferenças sobre quem tem o direito de cidadania no Estado, há o que nós chamamos um problema de *stateness*".

periódicas, livres e justas, é um traço distintivo da democracia em relação a outros regimes políticos.

Concomitantemente, reconhece a necessidade de adicionar algumas outras propriedades à democracia. Assim, é importante que os líderes políticos eleitos legitimamente governem de direito e de fato e não sejam apenas títeres de outros grupos, e que o regime político possua instituições estáveis. Porém, não está preocupado com um maior ou menor grau de democracia, mas simplesmente com a transição de regimes não-democráticos para regimes democráticos. Por isto, prefere tratar democracia e não-democracia como variáveis dicotômicas. O que distingue, portanto, um regime do outro efetivamente é o modo pelo qual os governantes são escolhidos. Nas democracias, por meio de eleições competitivas. Nos regimes não-democráticos[16], tendo em vista que não existem tais eleições nem sufrágio universal, por modos diversos. Em suma, apesar de expandir a definição de democracia para além das eleições, Huntington se mantém dentro de uma concepção procedural submínima da democracia.

Przeworski é mais um a fazer uma defesa desta concepção. Afirma que quase todos normativamente invocam os aspectos desejáveis da política, e às vezes até mesmo os das esferas social e econômica. Assim incluem numa definição de democracia responsabilidade, igualdade, participação, justiça, dignidade, racionalidade, segurança, liberdade, etc. Contrariamente a esta visão, diz ele:

> Eu apresento um argumento em defesa da concepção 'minimalista' schumpeteriana de democracia, como um sistema no qual os governantes são selecionados através de eleições competitivas. Ao contrário de expectativas difundidas, não há boas razões para pensar que se os governantes são selecionados através de eleições competitivas suas decisões políticas serão racionais, seus governos serão representativos, ou a distribuição de renda será igualitária. (PRZEWORSKI 2003:12)

A sua defesa de uma concepção mínima da democracia contempla dois argumentos: o primeiro diz respeito ao fato da democracia resolver os conflitos de forma pacífica evitando, assim, que a mudança de governos se dê pela força e provoque violência e morte; o segundo é que o fato da democracia ser capaz de realizar esta mudança pelo voto ela retira disto as suas próprias conseqüências.

Portanto, Przeworski (2000) reforça a concepção procedural submínima quando afirma ser a democracia, um regime que se caracteriza pelo fato de os governantes serem selecionados por meio de eleições competitivas, num cenário de cidadania inclusiva e gozo das liberdades políticas por parte dos cidadãos[17].

Antes de passar à próxima seção, na qual será abordada a definição procedural mínima da democracia, mencionaremos três pensadores que assumem uma definição procedural submínima, mas expandem um pouco esta definição apontando para outras dimensões também necessárias para a própria efetividade da poliarquia.

O primeiro deles é Bobbio. Na sua concepção a democracia deve ser vista como "[...] um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a toma as decisões coletivas e com quais *procedimentos*" (grifo do autor, BOBBIO, 1986:18). Um desses

[16] Huntington inclui entre os regimes não-democraticos as monarquias absolutistas, os impérios burocráticos, as oligarquias, as aristocracias, os regimes constitucionais com sufrágio limitado, os despotismos pessoais os regimes fascistas e comunistas, as ditaduras militares, etc.

[17] Adam PRZEWORSKI (1999:337) "O principal argumento em defesa da democracia é precisamente que se a disputa nas eleições é livre, se a participação é generalizada e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para prover os melhores interesses das pessoas".

procedimentos fundamentais é que as decisões devem ser tomadas a partir da "regra da maioria". Assim como Dahl ele leva em consideração a cidadania inclusiva na medida em que apontará as sociedades que contemplam o sufrágio universal como mais democráticas que aquelas que contemplam apenas o sufrágio censitário.

No entanto, para Bobbio além de regras de procedimentos e da cidadania inclusiva é necessário levar em consideração uma terceira condição indispensável à democracia: a de que os que são chamados a decidir ou a eleger os que vão decidir possam efetivamente ter poder de escolha. Assim, afirma Bobbio (1986:20):

> "Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas também o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos 'invioláveis' do indivíduo".

Portanto, Bobbio reconhece que para a realização de uma democracia concebida como um conjunto de procedimentos e uma cidadania inclusiva é necessário garantir aos que elegem determinados direitos, principalmente aqueles relacionados à primeira geração, quais sejam, os direitos civis e políticos. Em suma, o Estado de direito é pré-condição para o Estado democrático.

O segundo é O'Donnell. A princípio ele assevera que se as definições de democracia se limitassem por um lado, a subminimalista e, por outro, àquelas que tendem acrescer determinados atributos, a exemplo de um grau significativo de igualdade e justiça social, ele preferia a primeira, pois a tendência de condenar qualquer democracia por um grau maior ou menor de determinados atributos, favorece as concepções autoritárias. Assim, num primeiro momento, ele tende a definir a democracia nos termos da poliarquia dahlsiana.

No entanto, reconhece a necessidade de um Estado de direito para preservação da própria democracia, pois, em primeiro lugar, ele preserva as liberdades e garantias políticas da poliarquia; em segundo lugar, assegura os direitos civis da população; e, em terceiro lugar, estabelece uma rede de *accountability* "[...] que impõe que todos os agentes privados, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos" (O'DONNELL 2000:352-353). Um Estado que contemple estas dimensões é denominado por ele de Estado Legal democrático ou de Estado de Direito democrático.

Por fim, para ele é importante que as poliarquias tenham os seus processos eleitorais institucionalizados e isto requer além da garantia das liberdades civis e políticas, de uma rede de *accountability*, como dito anteriormente. Assim, indivíduos devem ser capazes de exercer os seus direitos de cidadãos não apenas nos processos eleitorais, mas também em obter o acesso justo às agências públicas e cortes as quais são frequentemente negadas nas poliarquias que prescindem de institucionalização.

O terceiro e último é Diamond, que compreende a definição procedural mínima de democracia como sendo uma "democracia eleitoral". A ela contrapõe a "democracia liberal" que além do aspecto poliárquico contempla outras dimensões. Assim, além de eleições periódicas, livres e justas é preciso que uma democracia contemple os seguintes aspectos: a) a ausência de reserva de domínio de poder, direta ou indiretamente, de qualquer ator não eleito; b) um sistema de *accountability* horizontal,

que assegurará a observância da constituição, da legalidade e do próprio processo deliberativo, ao lado de um sistema de *accountability* vertical, representado, principalmente, pelo processo eleitoral. É preciso, portanto, que o Estado estabeleça mecanismos de controle capazes de propiciar a transparência no trato da coisa pública; e c) pluralismo de associações políticas e civis bem como liberdade para os indivíduos e grupos, de forma que os seus interesses possam ser expressos através de processos contínuos de articulação e representação para além do período eleitoral.

Ainda, segundo Diamond (1999:11)

> Liberdade e pluralismo, por sua vez, só podem ser assegurados através de um 'Estado de direito' no qual as regras legais são aplicadas razoável, consistente e previsivelmente em casos equivalentes, independentemente da classe social, status ou poder daqueles que estão sujeitos às leis. Sob um verdadeiro Estado de direito, todos os cidadãos têm isonomia política e jurídica e o Estado e os seus agentes estão subordinados às leis.

Neste ponto, Diamond, assim como Bobbio e O'Donnell, considera o Estado de direito essencial para a configuração de um regime democrático que ultrapasse a mera democracia eleitoral ou poliárquica e estabeleça uma democracia liberal ou um Estado democrático de direito. Esta concepção está mais próxima de uma concepção procedural mínima de democracia, tópico central a ser tratado na próxima seção.

Definição procedural mínima de democracia

Esta seção tem por objetivo apresentar a concepção procedural mínima de democracia de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán delineada em "Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999" (2001). Apresenta, ainda, a crítica levada a efeito contra as concepções subminimalistas. E, por fim, por se tratar de uma definição empírica de democracia, passa a exibir as regras de codificação e agregação utilizadas para classificá-la e diferenciá-la dos demais regimes políticos.

Inicialmente, é preciso que se diga que Mainwaring *et alii* (2001) rejeitam tanto as definições não-procedurais[18] de democracia quanto as definições procedurais submínimas. Diversamente daquelas concepções, propõem uma definição procedural mínima da democracia e, em consonância com Sartori (1976:61), compreendem que uma definição é mínima quando:

> [...] todas as propriedades ou características de um ser que não são indispensáveis para sua identificação são apresentadas como propriedades variáveis, hipotéticas – não são como propriedades definidoras. Isso equivale a dizer que tudo o que ultrapassa uma caracterização mínima é deixado à verificação – não é declarado verdadeiramente por definição.

Assim, tomam como ponto de partida uma definição mínima de democracia[19] que compreende quatro propriedades: a primeira delas é a existência de eleições competitivas livres e justas para o Legislativo e o Executivo; a segunda compreende uma cidadania adulta e abrangente; a terceira se refere à proteção das liberdades civis e dos direitos políticos; finalmente, a quarta, consiste em que os governantes eleitos de fato governem (o que implica no controle civil democrático sobre os militares).

[18] Os autores se referem em particular à definição de Bollen em "*Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy*" (1980), *American Sociological Review*, vol. 45, n. 3, pp. 370-390; e em "*Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures*" (1991), *American Journal Political Science*, vol. 37, n. 4, pp. 1207-1230.

[19] Outras propriedades que são igualmente importantes para uma definição de democracia, e que Mainwaring *et alii* (2001) reconhecem, contudo, excluem do conceito mínimo, são aquelas relativas à igualdade social e a *accountability*.

Em seguida os autores fundamentam as suas análises em regras claras de codificação e agregação para que possam classificar os diversos regimes. A partir daquelas propriedades os autores fazem uma desagregação do conceito de democracia e estabelecem uma medida global do regime.

Finalmente, rejeitando uma classificação dicotômica dos regimes políticos (democracia-autoritarismo), eles propõem uma classificação tricotômica que insere um termo intermediário que se configura como uma forma híbrida de regime: a semidemocracia. Esta contempla uma ou mais daquelas propriedades apenas parcialmente.

A crítica de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán à definição submínima de democracia

No que concerne às definições submínimas de Schumpeter (1961), Dahl (1971), Huntington (1991) e Przeworski *et alii* (2000) entre tantas outras, Mainwaring *et alii* (2001) estão de acordo com a sua primeira dimensão, qual seja, a de uma democracia procedimental que escolhe em eleições livres e justas o chefe do poder executivo e o legislativo. Essa é uma dimensão necessária da democracia, mas não se pode tomá-la como suficiente. As outras três propriedades devem também ser levadas em consideração, pois sem elas alguns regimes não-democráticos são incluídos na categoria da democracia.

Uma crítica feita aos autores e as suas posições é de que a classificação dos regimes políticos deve "confiar exclusivamente em julgamentos observáveis e não em julgamentos subjetivos" (ALVAREZ *et alii* 1996). Aqui esta crítica é refutada por outra: a distinção pouco nítida de PRZEWORSKI *et alii* (2000) entre o "observável" e o "subjetivo", e a acusação de não dar relevância à própria subjetividade contida "em seus próprios julgamentos sobre a liberdade e a isenção das eleições" (Mainwaring *et alii* 2001:652). Afirmam, por um lado, que as quatro dimensões constitutivas de uma definição mínima de democracia são observáveis. Por outro lado, asseveram que reduzir a definição de democracia a eleições competitivas conduz à desconsideração de dimensões importantes da democracia tais como a extensão do direito de voto à grande maioria da população adulta, a proteção dos direitos políticos e das liberdades civis e, por fim, verificar se há efetivo controle civil democrático sobre os militares e se as autoridades eleitas governam de direito e de fato. Portanto, não é possível considerar o caráter meramente eleitoral da democracia, deixando de lado aspectos igualmente importantes e correlatos a essa primeira dimensão.

Em primeiro lugar, é preciso que se reafirme que um dos traços que distingue fundamentalmente a democracia dos séculos XVIII e XIX da democracia contemporânea é a passagem do sufrágio restrito ao sufrágio universal. Assim, a cidadania inclusiva é, sem dúvida alguma, um dos atributos de uma definição procedural mínima de democracia.

Em segundo lugar, não se pode falar em eleições livres e justas "[...] se não existe respeito às liberdades civis fundamentais tradicionalmente associadas à democracia, um regime não pode ser democrático da maneira como entendemos esta palavra hoje. Sem a proteção de liberdades civis, o processo eleitoral em si é vicioso; [...]"(MAINWARING *et alii* 2001:652). Portanto, as liberdades de expressão, de organização e de participação da oposição são necessárias para que se tenha um processo eleitoral competitivo, livre e justo. Mesmo Dahl (1971 e 2001), reconhece que a mesma requer tais garantias institucionais.

Em terceiro lugar, a democracia eleitoral não garante que os governos eleitos não violem os direitos fundamentais do homem. Diversos gover-

nos eleitos em processos que atendem razoavelmente a primeira dimensão democrática violaram aqueles direitos. São regimes ditos democráticos, mas que não contemplam a dimensão liberal da democracia. Como afirma Zakaria (2004), são democracias iliberais[20], isto é, regimes políticos que não obstante contemplem uma dimensão eleitoral da democracia, não observam os limites constitucionais e violam frequentemente as liberdades civis.

Em quarto lugar, pode-se ainda encontrar regimes políticos que, mesmo após realizarem eleições competitivas e livres, observa-se que a ausência do controle civil sobre os militares, os eleitos na verdade não passam de meros fantoches das forças armadas. Tailândia[21] e Honduras[22] são tomadas por Mainwaring *et alii* (2001) como protótipos dessas democracias. Porém, não são poucos os países latino-americanos que durante o século XX elegeram os seus chefes do executivo e o seu parlamento em eleições competitivas e livres, mas, no entanto, mantiveram-se nesses governos sob tutela militar[23].

Portanto, uma definição de democracia que não contemple as quatro dimensões propostas por Mainwaring, Brinks e Perez-Liñán e que se restrinja apenas ao caráter eleitoral da democracia, poderá encontrar-se em sérias dificuldades para classificar regimes políticos tendo em vista a insuficiência de elementos constitutivos de um regime democrático. A conseqüência mais grave disso é que formas de governo híbridas, a exemplo da semidemocracia e do semi-autoritarismo, podem ser tomadas como democracias.

Regras de codificação e agregação para classificar regimes políticos

Uma vez estabelecida a definição procedural mínima de democracia e realizada a crítica de suas concepções submínimas, os autores passam de imediato a uma regra de codificação e de agregação de cada uma das dimensões da democracia, quais sejam, em primeiro lugar as eleições para o legislativo e o executivo; em segundo lugar o caráter inclusivo do direito de voto; em terceiro lugar, o respeito aos direitos políticos e as liberdades civis; e finalmente, o efetivo exercício do poder pelos eleitos (controle civil democrático sobre os militares). Tal codificação contempla dois níveis de violação das quatro propriedades da democracia: violações parciais e violações graves.

A condição necessária para considerar-se a primeira dimensão como plenamente contemplada é a de que "Em uma *democracia*, o che-

[20] Definindo uma democracia iliberal afirma Zakaria (2004:17) "Através do globo, regimes elegeram democraticamente aqueles que, com freqüência foram reeleitos ou confirmados por referendo, estão ignorando rotineiramente os limites constitucionais dos seus poderes e privando os cidadãos de direitos básicos. Estes fenômenos pertubadores - visível do Peru aos territórios palestinos, de Gana à Venezuela - poderia ser chamado 'democracia' iliberal".

[21] No dia 19 de setembro de 2006 ocorreu um golpe de Estado na Tailândia. Aproveitando a ausência do primeiro-ministro tailandês Thaksin Shinawatra, que se encontrava em Nova York para participar da Assembléia Geral das Nações Unidas, o general Sonthi Boonyaratglin declarou o golpe e passou a controlar o governo provisório que deverá governar o país observando a sua lealdade ao rei e chefe de Estado Bhumibol Adulyadej. Dois dias depois, o general Boonyaratglin convocou os responsáveis pelos veículos de comunicação do país e proibiu a divulgação de "matéria de opinião".

[22] Na manhã do dia 28 de junho de 2009 o presidente de Honduras, Manuel Zelaya, foi preso pelo Exército em cumprimento a um mandado de prisão emitido pelo Poder Judiciário. Ainda de pijamas Zelaya foi levado para o aeroporto de Tegucigalpa e de lá deportado para a Costa Rica. Tal ato, que evidentemente não foi autorizado pelo Judiciário, vai de encontro a Constituição de Honduras que no seu artigo 102 dispõe que "Nenhum hondurenho pode ser expatriado ou entregue pelas autoridades a uma nação estrangeira". Uma Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas considerou tal episódio um golpe militar. Os episódios da Tailândia e de Honduras mostram como na Ásia e na América Latina a fragilidade das instituições políticas faz com que as mesmas sucumbam ao comportamento e a cultura pretoriana ainda vigente.

[23] Há fartos exemplos desses casos tais como o da Argentina em 1955 e em 1956.

fe de governo e os membros do Legislativo são escolhidos em eleições livre e limpas" (grifo do autor, Mainwaring *et alii* 2001:658). Portanto, é necessário que as eleições decorram em um clima de igualdade entre governistas e oposicionistas e que o pleito ocorra dentro de condições livre e justas, o que denota a inexistência de violações. Ao contrário, eleições em que ocorrem fraudes, perseguição à oposição, os militares vetam determinadas candidaturas presidenciais e inexistem condições de igualdade no pleito, configuram-se em violações parciais do processo eleitoral. Por fim, ocorrem violações graves quando os membros dos poderes executivo e legislativo não são eleitos, quando a vitória eleitoral é garantida por meios escusos (patronagem, repressão, etc.), quando os partidos de oposição são inviabilizados quando os vitoriosos não são empossados.

No que concerne à segunda propriedade, o direito de voto deve ser inclusivo, assim como Dahl (1971), Mainwaring *et alii* (2000) considera que uma democracia deva contemplar uma cidadania inclusiva, isto é, o sufrágio adulto universal. Nesse sentido, quando alguns grupos sociais[24] são privados do direito de voto, tem-se aí uma violação parcial dessa propriedade. Observa-se ainda que uma parcela considerável da população adulta seja destituída do direito de voto por razões de ordem étnicas, de classe, de gênero, etc. Nesse caso se considera que tal cerceamento se configura em violação grave.

Quanto à observância das liberdades civis, afirmam Mainwaring *et alii* (2001:659): "Em uma *democracia*, violações aos direitos humanos não são comuns, os partidos são livres para se organizar e o governo respeita as garantias constitucionais" (grifo do autor). Assim, quando ocorrem violações dos direitos humanos, ainda que não seja de forma tão sistemática, que interferem na capacidade de organização da oposição; quando há censura dos meios de comunicação de massa e a interdição de partidos ou candidatos no processo eleitoral, têm-se aí uma violação parcial desse princípio da democracia. Ocorre violação grave quando os direitos fundamentais são clara e sistematicamente desrespeitados e a mídia de oposição se encontra sob censura; quando os partidos políticos de oposição são impedidos de se organizar e são apenas permitidos partidos de uma oposição consentida e controlada pelo governo.

Finalmente, no que diz respeito à última dimensão da democracia, isto é, se as autoridades eleitas efetivamente exercem o governo, verifica-se uma violação parcial dessa dimensão "[...] quando os líderes militares ou as Forças Armadas como instituição têm o poder de veto sobre políticas importantes em algumas áreas não relacionadas com questões propriamente militares" (MAINWARING *et alii*, 2001:660). Há uma violação grave quando as políticas públicas não relacionadas estritamente com as Forças Armadas são claramente dominadas pelas mesmas. Assim, numa democracia o poder civil deve possuir um pleno controle sobre os militares.

Com base, portanto, numa definição procedural mínima de democracia e das regras de agregação acima explicitadas, os autores elaboram uma classificação de regimes políticos que contempla no período compreendido entre 1945 e 1999 em dezenove países latino-americanos (vide anexo). "Trata-se de uma classificação tricotômica ordinal, que varia de mais democrático a menos democrático. Ela não faz distinção entre diferentes tipos de regimes manifestamente não democráticos" (MAINWARING *et alii*, 2001:662).

Assim, são considerados democráticos aqueles regimes nos quais os governos não cometem nenhuma violação de nenhum dos quatro critérios. São considerados como autoritários aqueles que apresentam uma ou

[24] Mainwaring et alii (2001:659) "*Vários países considerados democráticos excluem os doentes mentais, os presos, os estrangeiros com visto permanente de residência, os não-residentes e os integrantes das Forças Armadas*".

mais violações graves. Finalmente, são considerados semidemocráticos aqueles regimes cujos governos apresentarem apenas violações parciais.

Definindo democracia, recodificando e reclassificando regimes políticos

Nesta seção propõe-se, inicialmente, assumir uma definição mínima de democracia nos termos de Mainwaring *et alii* (2001). No entanto, sugere-se que sejam feitas algumas modificações na codificação e, consequentemente, na forma de classificar os regimes políticos.

Em segundo lugar, propõe-se uma classificação de regimes políticos que pretende ser mais elucidativa, principalmente, no que concerne às formas híbridas de regimes. Que não seja tão extensa, mas que tampouco seja demasiadamente sucinta a exemplo de Mainwaring *et alii* (2001) e Ottaway (2003), a ponto de abrigar todas as formas de regimes híbridos em uma só categoria. Neste sentido, procurar-se-á constituir uma tipologia que contenha além da democracia e do autoritarismo, duas outras categorias híbridas[25], a semidemocracia e o semi-autoritarismo. Aqui, compartilha-se com Zaverucha (2005) a idéia de que o importante é que esses dois últimos regimes têm em comum a coexistência de traços democráticos e autoritários.

Inicialmente, é necessário estabelecer uma diferença fundamental entre as categorias híbridas de regime de governo de Ottaway (2003) e de Mainwaring *et alii* (2001). Para estes, como já visto anteriormente, a forma híbrida de governo, a semidemocracia, é na verdade uma "democracia imperfeita". Ao contrário, Ottaway afirmará o caráter de projeto alternativo do semi-autoritarismo.

Ela institui uma classificação também tricotômica dos regimes de governo, no entanto, o termo intermediário entre democracia e autoritarismo é definido como "[...] sistemas ambíguos que combinam uma retórica de aceitação da democracia liberal, a existência de algumas instituições democráticas formais e respeito por uma esfera limitada de liberdades civis e políticas com traços essencialmente iliberais e até mesmo autoritários"[26] (OTTAWAY, 2003:3). Assim, os regimes semi-autoritários não se configuram como "democracias imperfeitas", mas, antes, são regimes "[...] construídos cuidadosamente e mantidos como sistemas alternativos" (OTTAWAY, 2003:7). A autora justifica a escolha dessa denominação afirmando que o uso da palavra democracia ou mesmo a sua adjetivação para designar regimes políticos situados numa vasta "zona cinzenta" (*gray zone*) entre a democracia e o autoritarismo, não possibilita capturar fidedignamente as características daqueles regimes[27]. Percebe-se, contudo que a exemplo de Mainwaring *et alii* (2001) a autora se mantém na arena das classificações tricotômicas dos regimes políticos.

[25] O uso desta classificação possibilita uma melhor definição de cada regime de governo, visto que não se restringe a estabelecer o que é ou não um regime democrático ou autoritário, mas considera a possibilidade de regimes híbridos, que se encontram numa faixa intermediária onde não se apresentam nem como democracia, nem como autoritarismo, mas que se encontram entre estes dois regimes, situando-se mais próximo de um ou de outro.

[26] "O Egito é um modelo perfeito de semi-autoritarismo. Ele tem instituições democráticas, uma imprensa viva, partidos políticos e uma grande quantidade de todos os tipos de organizações da sociedade civil. Mas também tem um sistema político bem-afiado que protege o governo de uma real competição eleitoral, que limita a liberdade de todas as organizações suficientemente para tornar inofensivas as suas lideranças, tornando impossível transferir o poder por eleições, e mantém estabilidade" (OTTAWAY 2003:31).

[27] Marina Ottaway (2003:7) "Eu escolhi o termo semi-autoritarismo para denotar estes regimes híbridos porque os rótulos que incluem a palavra democracia não são adequados para capturar a natureza dos mesmos".

Assim, enquanto a semidemocracia, na qualidade de democracia falha, tenderia a superar os legados autoritários[28] ainda existentes e caminhar no sentido de uma gradual consolidação democrática, o semi-autoritarismo se apresenta como projeto de poder alternativo que tenderiam a manter o *status quo*.

Em terceiro lugar, propõe-se que as formas híbridas sejam consideradas, por um lado, como regimes políticos constituídos por algumas instituições democráticas e, por outras de cunho autoritário; e, por outro lado, que se situam mais ou menos próximas da democracia ou do autoritarismo. Dessa forma, não será considerado que a semidemocracia caminhe sempre no sentido da consolidação democrática, nem que o semi-autoritarismo conduza invariavelmente a uma situação de estagnação das instituições políticas. Assim, semidemocracia e semi-autoritarismo serão considerados regimes híbridos cuja gradação indica uma maior aproximação com a democracia ou com o autoritarismo, podendo os mesmos se manter como tal, transitarem entre si, ou mesmo caminhar em direção à democracia ou ao autoritarismo. Portanto, reafirma-se aqui que será desconsiderada a compreensão de que a semidemocracia tende a transitar quase que inexoravelmente para a democracia, bem como a de que o semi-autoritarismo manteria as suas instituições políticas numa inércia quase absoluta.

Em quarto lugar, a regra de codificação e agregação será estabelecida da seguinte forma: a) entende-se por democracia aqueles regimes que não violarem qualquer uma das quatro propriedades; b) por autoritarismo os regimes que cometerem violações graves de um ou mais princípios da democracia; c) por semidemocracia aqueles regimes que violarem parcialmente uma das duas últimas propriedades da democracia; d) por semi-autoritarismo, os regimes que violarem parcialmente uma das duas primeiras propriedades da democracia. Assim, segue-se Mainwaring *et alii* (2001) no que diz respeito às regras de codificação e agregação no caso da democracia e do autoritarismo. No entanto, no que se refere às categorias intermediárias, faz-se uma distinção entre as duas primeiras propriedades, mais propriamente relativas às democracias eleitorais, e as duas últimas que juntamente com aquelas estabelecem efetivamente um regime democrático. Assim, é preciso diferenciar regimes que apesar de violarem determinadas propriedades da democracia, tais como alguns direitos civis ou políticos, ainda assim preservam aquelas propriedades da poliarquia. Pode-se conceber tais regimes como semidemocráticos, pois possuem insuficiências em relação a uma definição mínima da democracia, mas conservam ao menos as propriedades de uma definição submínima da mesma. No entanto, quando um regime viola parcialmente as propriedades de uma definição submínima de democracia, como considerá-lo semidemocrático? Ao não fazê-lo não convém, contudo, classificá-lo como autoritário, pois sua violação é apenas parcial, havendo a manutenção, ainda que em condições de precariedade, de algumas instituições da democracia eleitoral. Para todos os efeitos permanece o processo eleitoral, traço distintivo de regimes políticos que se diferem daqueles não-democraticos. Portanto, é preciso destacar que entre o autoritarismo e a semidemocracia há um espaço a ser preenchido. Este deve ser ocupado pelo semi-autoritarismo.

Finalmente, propõe-se que seja dada primazia a análise das duas últimas propriedades da democracia segundo a classificação de Mainwa-

[28] Katherine Hite e Paola Cesarini (2004:4) "Legados autoritários são regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em uma experiência autoritária bem definida do passado, que como resultado de configurações históricas específicas e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervém na qualidade e na prática das democracias pós-autoritarismo".

ring *et alii* (2001), tendo em vista que as duas primeiras correspondem àquelas já contempladas por uma definição submínima. Assim, observa-se que, não obstante, os autores estabeleçam uma definição procedural mínima de democracia, quando classificam os regimes políticos as suas atenções estão quase que invariavelmente voltadas para as duas propriedades que caracterizam a dimensão eleitoral da democracia. Por isso, enfatiza-se a necessidade de que, uma vez contemplada tal dimensão, as atenções estejam voltadas para aquelas duas últimas propriedades. [29]

Considerações finais

Este artigo tem como escopo, em primeiro lugar, apresentar duas das mais importantes correntes da teoria democrática contemporânea: as teorias procedurais submínima e mínima de democracia; em segundo lugar, proceder algumas observações sobre as insuficiências desta última concepção.

A primeira é o ponto de partida do pensamento democrático do século XX. É uma contraposição à teoria das elites proposta por Mosca, Pareto e Michels. É a concepção da democracia como método de escolha dos governantes. Evidentemente, Schumpeter e seus seguidores deixaram de considerar outros aspectos de igual importância à forma de escolha dos governantes através de eleições periódicas, livres e justas. Mas este primeiro passo foi de profunda importância para que se pudesse estabelecer um critério de definição empírica daquilo que se concebe como uma democracia. Assim, ao estabelecer as eleições como o traço distintivo entre os regimes democráticos e aqueles não-democráticos, os autores deram início à possibilidade de uma definição efetiva e realizável de democracia.

No entanto, voltando-se contra esta tradição, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán propugnam uma definição mínima de democracia, na qual outras propriedades são acrescentadas àquela primeira. É possível verificar que ao fazê-lo os autores dão um importante passo no sentido de uma concepção da democracia como um regime político que contempla propriedades que vão além da mera democracia eleitoral, necessária, porém, não suficiente. Assim, eleições competitivas, livres e justas; cidadania inclusiva; proteção dos direitos civis e das liberdades políticas e a garantia de que as autoridades eleitas governem de direito e de fato, propiciam a plenitude do processo de escolha dos governantes e dos seus desdobramentos.

Observa-se, contudo, que apesar de elaborar uma definição que contempla aspectos importantes para classificar um regime como democrático, os autores permanecem em certa medida privilegiando as propriedades de uma definição submínima de democracia. Se para essa definição as duas primeiras propriedades elencadas são de suma importância, para uma definição mínima as quatro são relevantes, principalmente, as duas últimas, pois do contrário, retornar-se-ia a uma definição submínima.

Um segundo problema observado consiste na não diferenciação das propriedades violadas, considerando tais violações apenas do ponto de vista de serem as mesmas parciais ou graves. Assim, os autores dei-

[29] Isto evitaria que os autores estabelecessem algumas classificações dúbias de regimes como fazem com o Brasil durante o período da Quarta República, onde eles afirmam poder enquadrar o regime político brasileiro em duas categorias distintas: a democracia ou a semidemocracia. Eis a dúvida expressa pelos autores: "Por exemplo, dever-se-ia classificar o Brasil, no período entre 1946-1963, como uma semidemocracia, por causa das restrições à participação e à competição, ou como uma democracia, visto que a competição no plano nacional era bastante vigorosa e a participação ampla? É possível defender as duas possibilidades" (Mainwaring *et alii*, 2001:664-665). Na dúvida classificaram como democracia (vide anexo), o que deveriam classificar, pela própria codificação dos regimes políticos que elaboraram, como uma semidemocracia.

xam de diferenciar regimes híbridos que violam apenas as propriedades constitutivas de um regime democrático, daqueles que violam inclusive as propriedades de uma democracia eleitoral. Propõe-se, portanto, que seja feita esta distinção.

Como decorrência do segundo problema surge um terceiro: a classificação tricotômica dos regimes de governo que contempla uma única forma híbrida, qual seja, a semidemocracia. Ao contrário, propõe-se uma classificação com dois regimes híbridos que, além da semidemocracia, incorpora o semi-autoritarismo.

Um quarto problema diz respeito ao fato das duas últimas propriedades permanecerem cumprindo um papel coadjuvante quando da classificação dos regimes políticos. Propõe-se que elas sejam tomadas como de suma relevância.

Finalmente, ao classificarem o regime brasileiro entre os anos de 1946 e 1963, além de desprezarem as duas últimas dimensões, os autores chegam a afirmar que o Brasil poderia ser classificado tanto como uma democracia quanto como uma semidemocracia, não obstante, tenham optado pela primeira classificação. Consideram também o período da Nova República como democrático. Propõe-se que nos períodos em questão, pela manutenção de uma democracia meramente eleitoral, com vigorosas violações de direitos humanos e ausência de controle civil sobre os militares, o regime político brasileiro seja classificado como semidemocrático.

Referências

ALVAREZ, Mike, CHEIBUB, José Antônio, LIMONGI, Fernando e PRZEWORSKI, Adam. **Classifying Political Regimes.** *Studies in Comparative International Development*, 1996, vol. 31, pp. 3-36.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução d Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Ensaios sobre a Ciência Política na Itália.** Brasília: UnB, 2002.

BOLLEN, Kenneth A. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. In: **American Sociological Review**, 1980, vol. 45, n. 3, pp. 370-390.

_____. Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures. In: **American Journal Political Science**, 1993, vol. 37, n. 4, pp. 1207-1230.

CESARINI, Paola e HITE, Katherine. **Introducing the Concept of Authoritarian Legacies**. In: *Auhoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

COLLIER, David and LEVITSKY, Steven **"Democracy 'with Adjectives':** Conceptual Innovation in Comparative Research". Working Paper # 230, August 1996.

DAHL, Robert A. **Democracy and its Critics.** New Haven and London: Yale University Press, 1989.

_____. **Polyarchy:** Participation and Opposition. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

_____. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.

DIAMOND, Larry. **Developing Democracy:** Toward Consolidation. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. e JONES, Anthony. **The Construction of Democracy:** Lessons from Practice and Research. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.

HELD, David. **Models of Democracy.** Cambridge: Polity Press, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave:** Democratization in the Late Twentieth Century. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation:** Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando regimes políticos na América Latina.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2001, vol. 44, n. 4, 645 a 687.

O'DONNELL, Guillhermo. **Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina:** uma conclusão parcial. In: *Democracia, violência e injustiça: o não--Estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OTTAWAY, Marina. **Democracy Challenged:** The rise of semi-autoritarianism. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. **Minimalist Conception of Democracy:** A Defense. In Robert Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub. *The Democracy Sourcebook*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2003.

_____. **O Estado e o cidadão**. In: Luís Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilheim, Lourdes Sola, (orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora da UNESP, Brasilia:* ENAP, 1999.

SARTORI, Giovanni. **Parties and Party Systems:** A Framework for Analysis. New York, Cambridge University Press, 1976.

_____. **A teoria da democracia revisitada.** São Paulo: Editora Ática. 1994. (Vol. I: O debate contemporâneo).

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

ZAKARIA, Fareed. **The Future of Freedom.** New York: W. W. Norton & Company, 2003.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia:** Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

ANEXO

Quadro 1
Classificação de Regimes Latino-Americanos
1945-99

Argentina	1945	A	México	1945-87	A
	1946-50	S		1988-99	S
	1951-57	A	Nicarágua	1945-83	A
	1958-61	S		1984-99	S
	1962	A	Panamá	1945-47	S
	1963-65	S		1948-55	A
	1966-72	A		1956-67	S
	1973-74	D		1968-89	A
	1975	S		1990-93	S
	1976-82	A		1994-99	D
	1983-99	D	Paraguai	1945-88	A
Bolívia	1945-55	A		1989-99	S
	1956-63	S	Peru	1945-47	S
	1964-81	A		1948-55	A
	1982-99	D		1956-61	S
Brasil	1945	A		1962	A
	1946-63	D		1963-67	D
	1964-84	A		1968-79	A
	1985-99	D		1980-82	D
Chile	1945-72	D		1983-84	S
	1973-89	A		1985-87	D
	1990-99	D		1988-91	S
Colômbia	1945-48	S	Peru	1992-94	A
	1949-57	A		1995-99	S
	1958-73	S	Rep. Dominicana	1945-65	A
	1974-89	D		1966-73	S
	1990-99	S		1974-77	A
Costa Rica	1945-48	S		1978-93	D
	1949-99	D		1994-95	S
El Salvador	1945-83	A		1996-99	D
	1984-91	S	Uruguai	1945-72	D
	1992-99	D		1973-84	A
Equador	1945-47	A		1985-99	D
	1948-60	D	Venezuela	1945	A
	1961-62	S		1946	S
	1963-66	A		1947	D
	1967-69	S		1948-57	A
	1970-78	A		1958-99	D
	1979-99	D			
Guatemala	1945-53	S			
	1954-85	A			
	1986-99	S			
Haiti	1945-99	A			
Honduras	1945-54	A			
	1955-56	A			
	1957-62	S			
	1963-70	A			
	1971	S			
	1972-81	A			
	1982-93	S			
	1994-99	D			

Obs.: Codificamos o ano de transição de um regime como pertencente ao novo regime. Por exemplo, embora a ditadura militar argentina tenha durado de 1976 a 1983, codificamos 1983 como democrático, porque o novo regime foi instalado em dezembro daquele ano.
D = *democrático*; S = *semidemocrático*; A = *autoritário*.

Fonte: Mainwaring *et alii*, 2001, p.662-663

O LIBERALISMO E A DEFINIÇÃO BOBBIANA DE DEMOCRACIA: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE CRÍTICA

LIBERALISM AND THE BOBBIO DEFINITION OF DEMOCRACY: ELEMENTS FOR A REVIEW

Gabriel Eduardo VITULLO[30]
Davide Giacobbo SCAVO[31]

Resumo
Busca-se, neste texto, examinar as relações que se estabelecem entre o liberalismo e a democracia na obra de Norberto Bobbio. A partir de tal exame, procura-se realizar uma interpretação crítica da concepção *bobbiana* da democracia e das consequências políticas que tal concepção traz. Espera-se, assim, contribuir para o questionamento da teoria democrática hegemônica, abrindo espaço para outros enfoques.

Palavras-chave: Democracia. Liberalismo. Bobbio

Abstract.
In this text we want to analyze the relationships established between liberalism and democracy in the work of Norberto Bobbio. From this analysis, we try to make a critical interpretation of *bobbian* conception of democracy and of the political consequences that such conception brings. We expect to contribute to the questioning of the hegemonic democratic theory, opening space for other approaches.

Keywords: Democracy. Liberalism. Bobbio

Introdução

Na sua extensa e prolífica trajetória, Norberto Bobbio ao definir a questão democrática oscilou entre posições de caráter elitista e outras mais próximas do participacionismo. A pesar destas oscilações, entendemos que são as primeiras as que predominam na sua obra, expressando no fundo uma acentuada desconfiança frente à possibilidade do envolvimento direto das grandes massas populares na vida pública. O objetivo destas páginas é o de analisar, sob uma perspectiva crítica, alguns elementos constitutivos da definição bobbiana da democracia. Prévio a isto, buscaremos discutir a problemática relação que o renomado intelectual turinense estabelece entre a democracia e o liberalismo, entendendo que tal discussão nos oferecerá uma base mais sólida para uma adequada compreensão das ambiguidades e temores de Bobbio frente ao fenômeno democrático. Assim sendo, dividimos o texto em quatro seções: 1. As relações entre o liberalismo e a democracia no pensamento de Norberto Bobbio, 2. A defesa da democracia representativa e a condena da democracia direta, 3. "O excesso de democracia" e a filosofia da resignação e 4. Considerações finais.

[30] Doutor em Ciência Política. Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) - gvitullo@hotmail.com
[31] Mestre em Ciência Política-UFRN - davidegiacobboscavo@hotmail.com

As relações entre o liberalismo e a democracia no pensamento de Norberto Bobbio

No que diz respeito às relações entre o liberalismo e a democracia, há na obra de Norberto Bobbio uma tendência a assumir ambos os conceitos como estreita e auspiciosamente interligados[32]. Tal tendência o consagra, dentro do campo da ciência política, como um dos grandes sistematizadores e defensores da "fórmula democrático-liberal", apresentada como um modelo racional de ordem social, capaz de preservar a livre existência do ser humano na sociedade de massas. Para o nosso autor, o que caracterizaria o regime político moderno como democrático seria a garantia dos direitos individuais. Deste ângulo, tal regime configuraria o natural prosseguimento do Estado liberal, acolhendo, em sua própria estrutura, os clássicos direitos de liberdade civis e políticos habitualmente associados ao pensamento liberal. O liberalismo, tido por Bobbio (1997, p.219) como superior historicamente às outras formas políticas, opera como fundamento e condição necessária do governo democrático moderno.

Para o intelectual italiano,

> o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas também jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos. (BOBBIO, 2006b, p.32-33).

Na interpretação de Bobbio, a democracia moderna seria o triunfo do indivíduo e consequência histórica do liberalismo. Assim sendo, liberalismo e democracia repousariam, ambos, sobre uma concepção individualista de sociedade, considerando os direitos da pessoa – a liberdade de opinião, de expressão, de reunião, de associação – como de origem liberal, ficando consagrados e garantidos na democracia moderna, com o reconhecimento constitucional de direitos "invioláveis" do indivíduo.

> A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual — contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes — a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos (BOBBIO, 2006b, p.34).

O assinalado até aqui pressupõe ter que aceitar que esses direitos estejam necessariamente associados, como habitualmente se faz, ao patrimônio político e categorial do liberalismo. Significa ter que aceitar, também, a caracterização que o intelectual italiano faz de figuras como Locke, Tocqueville, Bentham ou Stuart Mill, aos que define como expoentes do "pensamento liberal e democrático" (BOBBIO, 2006b, p.34)[33].

[32] Dizemos "tendência", pois há passagens da obra de Bobbio em que se observam certas nuances, ao considerar que a relação entre o liberalismo e a democracia não é lineal nem historicamente foi tão pacífica. Não obstante isto, a interpretação que predomina nos seus escritos é a que sublinha a continuidade histórica entre ambos, interpretação que aqui haveremos de analisar criticamente.

[33] Curiosamente e incorrendo em contradição com o que acabamos de mencionar, em outro dos textos que compõem a obra "O futuro da democracia", Bobbio faz referência a Locke, Kant, Humboldt e Adam Smith e indica que nenhum "dos primeiros propa-

Bobbio, nestes assuntos, faz parte de uma tradição solidamente estabelecida, que leva creditar ao liberalismo – e, junto com este, à burguesia – os louros exclusivos pela consagração dos direitos e liberdades de pensamento, de expressão, de reunião e de associação e que considera a defesa de tais direitos e liberdades como sendo a quintessência do Estado liberal. Caberia se interrogar se isto de fato condiz com a verdade histórica. Não deveríamos, com ousadia, começar a questionar esta associação tão tranquilamente aceita? Por que concordar com a tese de que são os liberais os únicos e verdadeiros intérpretes da causa da liberdade e dos direitos recém arrolados? Até que ponto estes direitos são obra do liberalismo? Até quando haveremos de tributar gratidão aos liberais por direitos que nem sempre eles impulsionaram ou de cujo avanço não são exclusivos responsáveis? Podemos lembrar, a mero título ilustrativo, os casos do direito ao sufrágio ou do direito de livre associação e dos fortes obstáculos que os liberais interpuseram à sua ampliação para as classes subalternas e, portanto, a seu processo de universalização[34] Algo que o próprio Bobbio de alguma forma reconhece quando, por exemplo, atribui aos niveladores o papel precursor na luta pelo voto universal (BOBBIO, 2006a, p.50), em confronto com as forças liberais, as quais por muito tempo teimaram em negar essa ampliação dos direitos políticos[35].

Mas voltemos à questão central que nos ocupa nesta seção. De forma taxativa, em "Liberalismo e Democracia", Bobbio afirma que "hoje Estados liberais não-democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais" (BOBBIO, 2006a, p.43). Afirmação de calibre semelhante encontramos algumas páginas mais à frente, nesse mesmo livro, quando ele sentencia que "a combinação entre liberalismo e democracia não apenas é possível, como também necessária" (BOBBIO, 2006a, p.47). Tais asseverações levam a bloquear toda possibilidade de sequer pensar numa democracia 'mais democrática', superadora da tradição liberal. As considerações de Bobbio nesta matéria constituem um bom exemplo daquilo que Carlos Estevam Martins define como a rotunda hegemonia ideológica alcançada pelos liberais[36]. Neste contexto, em que o pensamento liberal se arroga um lugar de privilégio no âmbito da defesa das liberdades, empurrando as demais correntes para o campo autoritário, não resta muito espaço para a luta por uma democracia pós-liberal ou iliberal.

Todavia, vale insistir: esta é uma relação de suposta continuidade temporal e conceitual que deve ser rediscutida. Aqueles que advogamos

gadores do liberalismo pode ser arrolado entre os escritores democratas" (BOBBIO, 2006b, p.136). Para quem quiser contar com uma base mais firme a partir da qual caracterizar estes e outros ícones do pensamento liberal, vale a pena consultar o excelente livro de Domenico Losurdo (2006), "Contra-história do liberalismo".

[34] Bernard de Mandeville (*apud* LOSURDO, 1996, p.6), ao descrever as primeiras tentativas dos trabalhadores de se autoorganizarem, assinalava "Fui informado, por pessoas dignas de confiança, que alguns desses lacaios chegaram a tal grau de insolência que se reuniram em sociedade e fizeram leis pelas quais se obrigam a não prestarem serviço por soma inferior ao que estabeleceram entre si, a não carregar malas, embrulhos ou pacotes acima de certo peso, fixado em duas ou três libras, e que se impuseram uma série de outras regras diretamente opostas ao interesse daqueles a quem prestam serviço e, ao mesmo tempo, contrárias à finalidade para a qual foram contratados". Para outros exemplos referentes a este tópico, sugerimos consultar Vitullo (2009).

[35] Num próximo trabalho, tentaremos desenvolver e aprofundar esta linha argumentativa, de modo a seguir a sugestão de Carlos Estevam Martins (2004, p.625), quando alerta para a necessidade da "compreensão da democracia como uma possibilidade à parte, cuja identidade não se confunde com a do liberalismo" e até, agregaríamos, é em muitos aspectos antagônica ao liberalismo.

[36] "A hegemonia liberal manifesta-se de diversas maneiras. Uma delas consiste no fato de que, hoje em dia, tentar ser antiliberal tornou-se tarefa difícil e até mesmo perigosa, capaz de pôr em risco sólidas reputações. Quem não é ou não quer ser liberal, quem tenta combater o liberalismo em nome de alguma concepção alternativa, enfrenta um terreno minado, repleto de armadilhas que induzem ao erro ou expõem os incautos a críticas imerecidas" (MARTINS, 2003, p.619).

por uma democracia autenticamente popular não deveríamos aceitar, passivamente, o retrato que os ideólogos liberais fazem da história do pensamento democrático moderno e sua "evolução". Pois, como bem aponta Domenico Losurdo,

> Não resiste à investigação histórica o mito, caro a Bobbio, do desenvolvimento espontâneo do liberalismo em direção à democracia. É um dado de fato que precisamente os países com uma tradição liberal mais consolidada acumularam um considerável atraso histórico no próprio terreno da emancipação política [...] (LOSURDO, 2004, p.51)

Resta evidente que essa forçada relação de necessariedade entre liberalismo e democracia tem seu preço; preço, por sinal, bastante elevado. Bobbio reconhece que tanto a compatibilização conceitual entre o liberalismo e a democracia quanto a compreensão desta como desenvolvimento natural[37] e auspicioso do Estado liberal só são possíveis "se [a democracia for] tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado de sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular" (BOBBIO, 2006a, p.42-43). Cumpre esclarecer, todavia, que a invocação da soberania popular não passa de retórica vazia, pois o próprio Bobbio explica que o liberalismo dos modernos e a democracia dos antigos foram, com frequência, antitéticos, na medida em que os liberais historicamente exprimiram uma profunda desconfiança para com toda forma de governo popular, o que os motivou a defender severas restrições no exercício do direito ao sufrágio. Além disto, para Bobbio (2006a, p.38), a associação entre ambos os termos implica o dever de interpretar a palavra democracia no seu sentido jurídico-procedimental, e não no sentido ético.

No parágrafo acima, as expressões que merecem destaque são "fórmula política" e "sentido jurídico-procedimental", elementos definidores, para Bobbio, do processo democrático. Processo democrático, este, que consiste meramente em completar o clássico Estado liberal com as liberdades políticas (BOBBIO, 2006a, p.84). Já o ideal igualitário é, sem muitas explicações da parte do nosso autor, liminarmente expulso do panteão democrático. Eis, portanto, a chave do roteiro interpretativo e da proposta política defendidos por Bobbio: o abandono puro e simples de todo conteúdo substantivo, de toda e qualquer aspiração igualitária, de toda e qualquer associação da democracia com ideais de justiça e de transformação social. A democracia moderna, para Bobbio, diz respeito, apenas, a uma questão de procedimentos. É precisamente sobre esta definição que iremos nos debruçar na seção a seguir.

A defesa da democracia representativa e a condena da democracia direta

É assim, então, que para nosso autor a democracia é meramente uma "forma de governo caracterizada por um conjunto de regras que permitem a mudança dos governantes sem necessidade de usar a violência" (BOBBIO, 1996, p.233); forma que possibilita "a livre e pacífica convivência dos indivíduos numa sociedade" (BOBBIO, 1998, p.82). A democracia seria nada mais "que um mecanismo para eleger e autorizar governos", possibi-

[37] A escolha da palavra "natural" não é, certamente, nada inocente. Ela aparece de maneira reiterada nos textos de Bobbio quando este faz referência à suposta continuidade que existiria entre o liberalismo e a democracia, tanto ao oferecer seus próprios argumentos quanto quando comenta as ideias de alguns dos clássicos do liberalismo. Eis alguns exemplos: "natural prosseguimento" (BOBBIO, 2006a, p.37), "natural desenvolvimento" (BOBBIO, 2006a, p.42), "democracia como desenvolvimento natural e consequente dos princípios liberais" (BOBBIO, 2006a, p.62), "democracia representativa [...] prosseguimento natural de um Estado desejoso de assegurar aos seus cidadãos o máximo de liberdade" (BOBBIO, 2006a, p. 68). A intenção é clara: promover a naturalização dos fenômenos sociais e assim tentar convencer o leitor da pertinência da sua linha interpretativa.

litando a alternância das elites no poder (BOBBIO, 1955, p.175; 2006b). Não é um ideal utópico, mas uma prosaica técnica para a organização do Estado, centrada em "estabelecer não já *o que* se deve decidir, mas somente *o quem* precisa decidir e *como*" (BOBBIO, 1987, p.381)[38].

A democracia fica reduzida a uma simples técnica de auto-reprodução das relações de poder e de separação entre representantes e representados via mecanismos de representação, ou via "regras do jogo", como gosta de defini-las o próprio Bobbio. Isto dá lugar a uma teoria democrática profundamente pautada pelas noções de governabilidade e estabilidade, em oposição a qualquer proposta que venha a desafiar o *status quo*. Dá lugar a uma concepção procedimental de democracia de claro caráter elitista, que transforma o conceito originário de democracia em uma técnica constituída por normas que visam garantir a eleição rotativa das lideranças políticas; lideranças que desempenhariam um papel comparável aos dos empresários

> cujo lucro é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores e cuja capacidade de responder às solicitações dos eleitores depende dos recursos públicos de que pode dispor. Ao interesse do cidadão eleitor de obter favores do Estado corresponde o interesse do político eleito ou a ser eleito de concedê-los. Entre um e outro se estabelece uma perfeita relação de *do ut des*: um, através do consentimento confere poder, o outro, através do poder recebido, distribui vantagens ou elimina desvantagens (BOBBIO, 2006b, p.138)[39].

Cabe esclarecer que longe de nós está querer defender a tese de que as regras do jogo não sejam relevantes e que devam ser desconsideradas. Não é esta a nossa posição. Seguimos aqui os ensinamentos de Rosa Luxemburgo (1991), quem com sua habitual lucidez destacara a importância da esfera institucional para o processo revolucionário e para a própria sociedade futura. Importância, esta, todavia, que não a levava a pensar, ingenuamente, que a democracia pudesse se limitar apenas a um conjunto de regras de procedimento[40]. Muito longe disto, pois para a revolucionária polonesa, a democracia significava um projeto de auto-emancipação social, uma democracia que não só não entra em contradição com o projeto do socialismo revolucionário, mas que encontra com este uma estreita inter-relação. Para Rosa Luxemburgo, com quem coincidimos plenamente, não há como separar democracia, socialismo e revolução; posição que evidentemente nos distancia do caminho trilhado por Norberto Bobbio e dos estreitos horizontes políticos que orientam sua reflexão intelectual.

E especificamente no que diz respeito à democracia representativa, Bobbio não vê que haja incompatibilidade entre esta e o poder popular. Referindo-se aos Federalistas e aos constituintes franceses, considera que estes "[...] não pensavam realmente que instituindo uma democracia repre-

[38] Consideramos que esta é a definição que acaba predominando no pensamento bobbiano, neutralizando uma outra definição, a definição ética, presente na primeira metade da sua extensa trajetória acadêmica. Para maiores esclarecimentos sobre as mudanças experimentadas por Bobbio na teorização da questão democrática, recomenda-se consultar o interessante texto de Brandão (2006).

[39] Mesmo com certos reparos, Bobbio termina incorporando a analogia mercantil ao marco teórico que utiliza para definir o fenômeno democrático e tecendo elogios à – para ele – ideia "iluminante" de Max Weber – depois desenvolvida por Schumpeter – de que o papel do líder político pode ser equiparado ao papel do empresário capitalista (BOBBIO, 2006b, p.138).

[40] "Nunca fomos idólatras da democracia formal só pode significar uma coisa: sempre fizemos distinção entre o núcleo social e a forma política da democracia *burguesa*, sempre desvendamos o áspero núcleo de desigualdade e de servidão sociais escondido sob o doce invólucro da igualdade e da liberdade formais – não para rejeitá-las, mas para incitar a classe operária a não se contentar com o invólucro, incitá-la a conquistar o poder político para preenchê-lo com um conteúdo social novo" (LUXEMBURGO, 1991, p.95-96)

sentativa acabariam por enfraquecer o governo popular" (BOBBIO, 2006a, p.34), quando na verdade o objetivo central perseguido pelos pais da Constituição estadunidense com o desenvolvimento do governo representativo era sim, precisamente, o de enfraquecer ou neutralizar o poder político das camadas populares. Leia-se bem: utilizamos a expressão "governo representativo" e não "democracia representativa", como faz erroneamente Bobbio (2006a, p.34), pois os Federalistas eram explicitamente contrários ao regime democrático e defensores de um governo representativo ou republicano. Só várias décadas depois será instalada no debate público a fórmula "democracia representativa", entendida muito mais como sinônimo de "governo representativo" no sentido atribuído pelos Federalistas do que como sinônimo de poder popular. Disto deriva a necessidade de questionar também a argumentação de Norberto Bobbio quando alega que "tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida" (BOBBIO, 2006a, p.34).

Vale ressaltar que Norberto Bobbio desempenhou, ao longo do século XX, um papel importante na difusão e legitimação desta fórmula política, onde o adjetivo tem uma importância maior que o substantivo. Compreende-se, assim, por que para o intelectual turinense resulte importante preservar a distância entre os representados e os representantes, permitindo a estes últimos tutelar os interesses gerais do Estado, que são superiores aos interesses dos eleitores, gozando de um mandato não revogável, acima dos interesses terrenos da população. Compreende-se, de igual forma, que para Bobbio (2006b, p.36) a principal característica da democracia moderna seja a representação política, isto é, um tipo de vínculo segundo o qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato imperativo.

O nosso autor defende, como diz Negri (1990), uma democracia centrada nas liberdades dos indivíduos, que não pode ser entendida em seu sentido originário, como garantia de direitos coletivos e incentivo à participação direta da população nas políticas públicas e a expansão da sociedade civil no Estado. Segundo Bobbio, a participação direta é apenas uma utopia, não sendo realizável nas sociedades de massa, podendo-se tornar uma perigosa máquina de construção do totalitarismo (NEGRI, 1990). Para Bobbio a participação popular direta dos cidadãos seria viável só

> numa pequena comunidade, como era a do modelo clássico por excelência, a Atenas do V e do IV séculos, quando os cidadãos não passavam de poucos milhares e a sua assembleia, considerando-se os ausentes por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade, reunia-se com todos juntos no lugar estabelecido [...] (BOBBIO, 2006b, p.65).

Ainda com relação a este tema, Bobbio assinala:

> É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. Em seus escritos de juventude Marx havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Mas o indivíduo rousseauniano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total, mas o cidadão total [...]. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que á outra face igualmente ameaçadora do Estado total. Não por acaso a democracia rousseauniana foi freqüentemente interpretada como democracia totalitária em polêmica com a democracia liberal (BOBBIO, 2006b, p.54-55)

Bobbio retoma, portanto, o argumento weberiano que visa justificar a impossibilidade da participação direta dos cidadãos na vida pública. Bobbio procura demonstrar a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica que vem experimentando o cidadão comum em favor da organização burocrática, fruto do surgimento e o desenvolvimento do Estado moderno. E na mesma linha argumentativa de Weber, Bobbio expressa a necessidade de que sejam os líderes políticos os que controlem o aparelho burocrático, na medida em que o pessoal administrativo não detém as informações necessárias para execução de políticas complexas, sendo incapaz de indicar as soluções necessárias nas diversas situações que se apresentam.

Frente à complexidade e o avanço do processo burocratizador, no pensamento bobbiano não cabe a possibilidade de uma democracia mais radical que permita à população exercer o controle sobre dito processo. O controle caberá aos líderes políticos, escolhidos periodicamente pela população. Mas será que esta resposta, a resposta elitista, é a única possível? Por que diante do aumento da complexidade, não haveria de se pensar que se torna cada vez mais necessária a expansão da própria democracia, multiplicando os espaços para a efetiva participação popular? Não haveria assim maiores chances de ouvir mais vozes e de contemplar um maior leque de interesses?

Ian Budge (1993) argumenta, acertadamente, que a tentativa de utilizar a teoria da eleição social como arma contra a democracia direta pode derivar em uma argumentação contra a própria democracia, mais do que contra alguma das formas particulares que esta venha a assumir. Em igual sentido se manifesta James Bohman (1996), quem explica que os discursos acerca do caráter inevitável da complexidade primeiro rejeitam a possibilidade de participação, depois questionam a possibilidade de deliberação, depois colocam em xeque a viabilidade da representação e finalmente acabam exigindo a liquidação da própria democracia. Não é o itinerário desejado por Bobbio, claro; contudo, e sem querê-lo, ele termina oferecendo elementos que podem legitimar esses discursos. Para Bohman, não haveria uma antinomia funcional entre incrementar a democracia e, por sua vez, manter a complexidade. Ao contrário, muitos dos mesmos mecanismos políticos que reduzem a complexidade também reduziriam a própria democracia. Assim, para esse autor, a complexidade facilitaria a deliberação pública e asseguraria a possibilidade de decisões livres e contingentes, motivo que justifica o aprofundamento de instâncias reais de participação política direta e autônoma.

No passado a grande preocupação dos liberais estava centrada no risco de tirania da maioria. Hoje o fantasma que persegue os liberais é o da ingovernabilidade, definida nas palavras de Bobbio como a "incapacidade dos governos democráticos de dominarem convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa: um alvo de sinal oposto, não o excesso, mas o defeito do poder" (BOBBIO, 2006a, p.92). Não nos convence a explicação bobbiana: será que estamos realmente frente a um alvo de sinal oposto? Não se trata, na sua essência, da mesma ameaça: a ameaça do poder popular? No primeiro caso o poder popular no governo, no segundo o poder popular no seio da sociedade, demandando ao governo o que este supostamente não poderia dar. É oportuno lembrarmos o Relatório da Comissão Trilateral, onde Crozier; Huntington e Watanuki (1975) faziam um claro apelo em prol de uma redução da democracia em nome da preservação da estabilidade política e das próprias instituições da democracia representativa[41]. O que na prática significava uma luta por menos, e não mais, po-

[41] Um autor que nestes últimos anos vem insistindo com este tema é Fareed Zakaria (1997, 2003), quem goza de grande prestígio na ciência política dominante. Para mais detalhes sobre este tema, sugere-se consultar Vitullo (2007).

der popular. Tirania da maioria, ingovernabilidade, dois nomes, então, que buscam conjurar e neutralizar a força política das classes subalternas. Eis, portanto, uma clara expressão do caráter elitista, antidemocrático e conservador que orienta a prédica das correntes hegemônicas na ciência política contemporânea, das quais infelizmente Norberto Bobbio parece não estar tão distante, conforme observaremos na seção a seguir.

"O excesso de democracia" e a filosofia da resignação

Depois da terrível experiência do fascismo, Bobbio prefere atuar nos quadros da ordem da democracia capitalista realmente existente[42], optando pela democracia liberal frente às ilusões alternativas e aos projetos sociais transformadores Entendemos perfeitamente os medos que perseguiram Bobbio ao longo de sua vida quase centenária, porém não temos como partilhar suas tímidas escolhas políticas e teóricas.

Segundo o renomado jurista e cientista político italiano, a democracia moderna apesar das limitações e das numerosas "promessas não cumpridas" – como a revanche dos interesses, a permanência das oligarquias, a participação interrompida, os poderes ocultos, o cidadão não educado, a tecnocracia – é a melhor forma de governo possível, respondendo aos "requisitos mínimos" e apresentando "deficiências" de maneira alguma realizáveis na sociedade de massa, sendo limitações das quais não há como escapar, "deficiências necessárias da democracia representativa estabelecida" (ANDERSON,1989, p.32; BOBBIO, 2006b).

[42] Para Atilio Boron (2001) deveríamos falar em 'capitalismo democrático' e não em 'democracia capitalista'. Não concordamos com o cientista político argentino, pois a questão realmente substantiva, aqui, é o adjetivo. Como diz Losurdo (2004, p.326) ao se referir a outro par conceitual, o "cesarismo democrático", o adjetivo apresenta o risco de funcionar como elemento de legitimação. No nosso caso, legitimação do sistema do capital, algo que obviamente não está entre as objetivos defendidos por Boron.

Frente aos limites da democracia representativa, diz Bobbio, os indivíduos precisam adaptar-se, aceitando no lugar da utopia uma democracia procedimentalista, um conjunto de regras para a tomada de decisões, um arranjo institucional para eleger lideranças, "um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*" (BOBBIO, 2006b, p.30). E ainda assinala:

> Todo o resto está entre a construção de castelos no ar e a agitação pela agitação destinada a fazer aumentar, a curto e a longo prazo, as frustrações. É pouco. Mas mesmo este pouco é tão incerto que buscar outra coisa significa colocar-se mais uma vez na estrada das expectativas destinadas à desilusão (BOBBIO, 2006b, p.95).

Mas para não pecar de pessimista, diante do quadro desolador pintado acima, o turinense ensaia algum modo de consolação, quando indica que

> as promessas não cumpridas e os obstáculos não previstos de que me ocupei não foram suficientes para 'transformar' os regimes democráticos em regimes autocráticos A diferença substancial entre uns e outros permaneceu. O conteúdo mínimo do Estado democrático não encolheu: a garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas e sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo (BOBBIO, 2006b, p.50).

Assim, a teoria bobbiana da democracia está concentrada na garantia dos direitos individuais, que na sua leitura do liberalismo são "expressão da personalidade individual, mesmo se o desenvolvimento da

personalidade mais rica e dotada puder se afirmar em detrimento do desenvolvimento da personalidade mais pobre e menos dotada" (BOBBIO, 2006a, p.39). Uma democracia que pode sim, ser melhorada, ampliando a representação e as possibilidades de voto, aumentando "os espaços nos quais podem exercer este direito" (BOBBIO, 2006b, p.40), porém sempre mantendo claros limites à participação popular e tendo a representação eleitoral como garantia contra o poder da maioria popular.

O pensamento político bobbiano responde com bastante fidelidade à interpretação webero-kelseniana-schumpeteriana da prática democrática, como um modelo racional e legal, cujo marco inicial e fundamental é a norma como limite frente à radicalidade de qualquer impulso utópico, garantindo a racionalidade no lugar das ilusões que levem à morte da democracia e, conseqüentemente, à vigência do totalitarismo. Nas suas palavras: "jamais esqueci o ensinamento de Karl Popper segundo o qual o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue" (BOBBIO, 2006b, p.51).

É por isso que, para Bobbio, os altos índices de apatia política não configuram, necessariamente, um problema a ser combatido. Ao contrário, confirmando seu desconforto com a participação ativa das massas populares na política, o politólogo italiano qualifica a 'apatia política' como um elemento positivo e saudável, sendo um mínimo "custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos". Abertamente ele, num dos textos que compõem "O Futuro da democracia", declara:

> A abstenção do voto aumentou, mas até agora de maneira não preocupante; de resto, a apatia política não é de forma alguma um sintoma de crise de um sistema democrático, mas, como habitualmente se observa, um sinal da sua perfeita saúde: basta interpretar a apatia política não como recusa ao sistema mas como benévola indiferença (BOBBIO, 2006b, p.82).

E para reforçar ainda mais seu posicionamento e não deixar dúvidas sobre seus temores frente à possibilidade de uma participação mais intensa das massas populares na vida pública, Bobbio desfere uma das frases mais marcantes de todo esse livro: "Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia" (BOBBIO, 2006b, p.39). Tal frase constitui toda uma declaração de princípios em favor de um projeto extremadamente limitado de democracia, um projeto que oferece ingredientes muito mais identificados com a tradição liberal do que com a tradição democrática. Um projeto para o qual a representação opera como uma útil ferramenta destinada a limitar o 'excesso de participação' e garantir as necessárias mediações normativas e os procedimentos que impeçam a intervenção direta das massas na esfera política ou na vida pública.

Considerações finais

A teoria democrática bobbiana se apresenta como um remédio frente aos males da burocracia e aos temores do "excesso de participação", garantindo a formação de diferentes oligarquias em concorrência entre si, que poderão administrar a sociedade situando-se acima "dos interesses meramente egoístas". Uma democracia mínima, afastada do povo, antagônica ao seu legado originário como sociedade centrípeta, onde o poder estaria nas mãos das classes subalternas, para passar a orientar-se por uma matriz supostamente centrifuga, com múltiplos poderes concorrentes, o que para Bobbio constitui a melhor das opções pos-

síveis. Dizemos 'supostamente centrífuga' porque, na verdade, se formos analisar seriamente os processos de tomada de decisões nas sociedades capitalistas contemporâneas, verificaremos que há uma crescente concentração política em mãos do que Atilio Boron (2001), adequadamente, chama de "novos leviatãs", as mega-corporações transnacionais que na atualidade têm muito mais poder do que muitos nações e estados nos diversos continentes.

É por isto que Bobbio se engana rotundamente ao afirmar que "Quando no século passado se manifestou o contraste entre liberais e democratas, a corrente democrática levou a melhor, obtendo gradual mas inexoravelmente a eliminação das discriminações políticas, a concessão do sufrágio universal" (BOBBIO, 2006a, p.96). Na verdade assistimos a um triunfo esmagador do liberalismo contra a democracia, daí que o que hoje se denomina de regimes democrático-liberais, sejam regimes muito mais liberais do que propriamente democráticos.

E Bobbio volta se equivocar quando crê ver apenas nos novos liberais (ou neoliberais) os inimigos da democracia. Novos e velhos liberais, à luz dos fatos históricos, e ao longo de toda sua trajetória, tiveram sempre uma forte animadversão frente ao ideário democrático. O liberalismo só passou a incorporar a expressão democracia a seu léxico bem entrado o século XIX, depois de ter conseguido castrar todo o potencial subversivo que este conceito carregava, depois de ter domesticado o projeto democrático, desvinculando-o de qualquer significado ligado à emancipação social.

Porém Bobbio diz:

> No entanto, o estado paternalista de hoje é a criação não do príncipe iluminado, mas dos governos democráticos. Aqui está toda a diferença, e é uma diferença que conta. Uma diferença que conta porque, antes, a doutrina liberal podia ser bem-sucedida ao combater simultaneamente o paternalismo e o absolutismo, e portanto ao fazer caminhar no mesmo passo a emancipação da sociedade civil do poder político (o mercado contra o estado, como se diria hoje) e a instituição do estado representativo (o parlamento contra o monarca). Hoje, porém, esta luta em duas frentes conduziria inevitavelmente ao fim da democracia (e já existem as primeiras escaramuças nesta direção)" (BOBBIO, 2006b, p.136).

> Trata-se então de saber se é possível voltar ao mercado econômico, como pedem os novos liberais, sem reformar ou até mesmo abolir o mercado político. Se não aboli-lo, limitar-lhe o raio de ação. As propostas políticas destes novos liberais vão todas nesta direção, que está na lógica da doutrina clássica dos limites do poder do estado, pouco importando se o poder do estado seja, como é nos regimes democráticos, o poder do povo e não do príncipe (BOBBIO, 2006b, p.138-139).

Insistimos: não há uma diferença substantiva entre velhos e novos liberais quando se trata de enfrentar o ideário democrático. Aqui reside o problema da filosofia bobbiana. E aqui está o nó que deve ser desatado por todos aqueles que lutamos por um conceito de democracia realmente popular, por um conceito de democracia entendido como auto-governo de mulheres e homens que livremente constroem um futuro melhor. Um projeto, logicamente, que visa terminar com o capitalismo e construir outro tipo de configuração social. Um projeto, em síntese, que como bem nos lembra Domenico Losurdo (1996), em muitos sentidos deve muito mais àquela tradição política que vai de Robespierre a Lenin, do que àquela que remete a Locke, os Federalistas e Tocqueville.

Referências

ANDERSON, Perry. **As afinidades de Norberto Bobbio.** *Novos Estudos CEBRAP*, n. 24, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2006a.

_____. **O futuro da democracia.** 2006b.

_____. **Política e Cultura. Torino.** Giulio Einaudi Editora, 1955.

_____. **Democracia.** In: SANTILLÁN, José Fernández (org.). *Norberto Bobbio:* el filósofo y la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 229-238.

_____. **Né com Marx Né contro Marx.** Roma: Editori Riuniti, 1997.

_____. **Diário de um século:** autobiografia. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. **Il nostro Croce**. In**:** BOVERO, Michelangelo. *Dal fascismo alla democrazia*: *I regimi, Le ideologie, Le figure e Le culture politiche.* Milão: Baldini & Castoldi, 1997

_____. **Dall'ideologia democrática agli universali procedurali**. In: _____. *Teoria generale della política*. Turin: Einaudi, 1987.

BOHMAN, James. **Public Deliberation:** Pluralism, Complexity, and Democracy. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1996.

BUDGE, Ian. **Direct Democracy:** Setting Appropriate Terms of Debate. In: HELD, David (ed.) *Prospects for Democracy*. Stanford: Stanford Univesity Press, 1993.

BORON, Atilio. **Os novos leviatãs e a polis democrática.** In: _____. *A coruja de Minerva*: *mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2001, p.173-224.

BRANDÃO, Assis. **Bobbio na história das ideias democráticas.** *Lua Nova*, n.68, p.123-145, 2006.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. **The Crisis of Democracy:** report on the governability of democracies to the Trilateral Commision. New York: New York University Press, 1975.

LOSURDO, Domenico. **Contra-história do liberalismo.** São Paulo: Idéias & Letras, 2006.

_____. **Democracia ou bonapartismo:** triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: UFRJ/UNESP, 2004.

_____. Marx, a tradição liberal e a construção histórica do conceito universal de homem. Educação e Sociedade*,* v. 17, n. 57, dez. 1996.

LUXEMBURGO, Rosa. **A Revolução Russa.** Petrópolis-RJ: Vozes, 1991.

NEGRI Antonio. **Resenha de Bobbio:** O futuro da democracia e Qual socialismo? Espaço & Debates 29:72-5, 1990.

VITULLO, Gabriel E. **Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?** Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. Revista Brasileira de Ciência Política, n.2, p.271-301, jul./dez. 2009.

_____. **Teorias da democratização e democracia na Argentina contemporânea**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

ZAKARIA, Fareed. **The Future of Freedom**: Illiberal Democracy at Home and Abroad. New York: W.W. Norton, 2003.

_____. **The Rise of Illiberal Democracy.** Foreign Affairs, v. 76, n. 6, p.22-43, 1997.

ENTRE O "LIBERALISMO CRÍTICO" DE NORBERTO BOBBIO E A "CRÍTICA DO LIBERALISMO" DE DOMENICO LOSURDO

BETWEEN THE "CRITICAL LIBERALISM" OF NORBERTO BOBBIO AND THE "CRITIQUE OF LIBERALISM" BY DOMENICO LOSURDO

Hugo Belarmino de MORAIS[43]

Resumo

O presente artigo busca suscitar um debate acerca das concepções de liberalismo levantadas por dois pensadores italianos: Norberto Bobbio e Domenico Losurdo. Estuda-se Bobbio através de um recorte de textos sobre o liberalismo – retirados, sobretudo do seu livro "Liberalismo e democracia" – identificando em sua obra um liberalismo crítico, de grande valia para a teoria política atual no que tange ao debate democrático. Já em Domenico Losurdo, pode-se observar uma "Crítica do liberalismo" que parte das contradições existentes entre as promessas do discurso liberal e a sua concretização. Busca-se, com isso, fortalecer o debate contemporâneo acerca do pensamento político com base nesses dois autores, que são de tradições teóricas distintas e que partem de pressupostos metodológicos diferentes. Conclui-se pela necessidade de complementar uma análise "teorético-crítica" com uma abordagem "histórico-social", para não incorrer no erro de remeter ao liberalismo determinadas conquistas que só se realizaram historicamente de forma bastante contraditória, sobretudo no debate acerca da relação entre liberalismo ético-político e a liberdade econômica.

Palavras-chave: Liberalismo. Democracia. Abordagem Crítica.

Abstract

This article seeks to stimulate a debate about the conceptions of liberalism raised by two Italian thinkers: Norberto Bobbio and Domenico Losurdo. Bobbio is studied through a crop of texts on liberalism, taken mainly from his book "Liberalism and democracy". In his work he proposes a critical liberalism of great value to the current political theory regarding the democratic debate. On the contrary, in Domenico Losurdo it can be observed a "critique of liberalism", that start from the contradictions between the promises of liberal discourse and its implementation. The aim of this paper is thereby to strengthen the contemporary debate about political thought based on these two authors, who belong to different theoretical traditions that start from different methodological assumption. The result of analysis is the recognition of the need to complement a "theoretical-critical" approach with a "history-social" approach, to do not make the mistake of referring to liberalism only in certain achievements that took place historically in a very contradictory way, especially in the debate about the relationship between ethical and political liberalism and economic freedom.

Keywords: Liberalism. Democracy. Critical approach.

[43] Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), área de concentração em Direitos Humanos.

Introdução

O objetivo do presente trabalho é aproximar duas abordagens diferentes acerca do liberalismo, através de dois pensadores italianos: Norberto Bobbio e Domenico Losurdo. Tratando de um texto apresentado num Seminário que homenageia o "*pensiero bobbiano*" nas suas diversas facetas – teoria política, direitos humanos, relações internacionais – torna-se oportuno não somente um momento "celebratório"[44], mas também uma avaliação crítica, para construir um diálogo honesto entre aqueles que refletem sobre o mundo contemporâneo com base nas lições dos que nos antecederam. Nesse mister, a discussão sobre a teoria política liberal, que, como sabemos, é alvo de profundas divergências – não somente do ponto de vista conceitual, mas de sua realização prática – parece ser um bom espaço para o debate.

Entre Bobbio e Losurdo há pressupostos metodológicos distintos e compreensões diferentes sobre o tema do Liberalismo, embora possam aparecer timidamente algumas convergências, que tentaremos apresentar.

O ensaio se inicia com uma breve reflexão sobre o pensamento político bobbiano e seu interesse no tema do liberalismo, baseado sobretudo na obra "Liberalismo e Democracia" (BOBBIO, 2000). Neste livro, o autor, com sua habitual clareza de exposição e didatismo – que, por isso, acaba às vezes por simplificar e dicotomizar alguns assuntos, como veremos – trata de conceituar o liberalismo, buscando as lições dos clássicos[45], as relações com o tema do poder, da democracia, dos direitos do homem, entre outros. Compreende-se que, à primeira vista, com base nos textos estudados, poder-se-ia posicionar o filósofo de Turim dentro da tradição liberal, embora numa posição teorético-crítica, ou seja, num "liberalismo crítico".

Já de Domenico Losurdo, pensador italiano do campo marxista, com influência gramsciana, buscar-se-á apontar os elementos principais do seu livro "Contra-história do liberalismo" (LOSURDO, 2006), onde realiza uma construção teórica bastante interessante sobre o tema, apresentando algumas contradições entre o discurso liberal e as práticas concretas das sociedades e dos pensadores liberais. Nesse caso, não se trataria de um "liberalismo crítico", mas de uma "crítica dialética ao liberalismo".

Por fim, e tendo em vista a multiplicidade de possibilidades que esse confronto pode oferecer para o campo do pensamento político atual, tenta-se captar desse "diálogo incômodo" algumas contribuições para o debate, indicando, através de perguntas, algumas sugestões para outros estudos mais aprofundados para o futuro.

O pensamento bobbiano acerca do liberalismo: um "liberalismo crítico"

Não há como desconhecer ou simplesmente desdenhar da contribuição de Bobbio no campo da Filosofia Política, que é ampla e demanda algumas leituras obrigatórias, tanto para os que concordam com suas conclusões quanto para os que delas discordam. No presente estudo, privilegiamos a

[44] Aqui recordamos uma inteligente discussão que Boaventura Santos realiza acerca da "pós-modernidade celebratória" e a "pós-modernidade de oposição" no livro "A gramática do tempo: para uma nova cultura política" (2006). Embora discordando de algumas posições teóricas do autor no que tange à "pós-modernidade", a noção de "celebração" é interessante para demonstrar alguns caminhos acríticos no debate contemporâneo.

[45] A este propósito, uma interessante exposição sobre o estudo de Bobbio sobre os clássicos da política encontra-se na Apresentação de José Fernández Santillán no livro "Norberto Bobbio: o filósofo e a política – Antologia".

leitura do livro "Liberalismo e democracia", conjunto de textos que oferece um panorama geral interessante sobre sua compreensão do tema.

Nesse sentido, é importante destacar a primeira frase do autor no livro supracitado: "A existência atual de regimes denominados liberal-democráticos ou de democracia liberal leva a crer que liberalismo e democracia sejam interdependentes. No entanto, o problema das relações entre eles é extremamente complexo, e tudo menos linear" (BOBBIO, 2000, p. 7).

Dessa afirmação se depreendem duas questões importantes. De um lado, a vasta leitura dos clássicos, a proximidade política de Bobbio (conflituosa, é verdade) com correntes da esquerda, o debate que realiza acerca da igualdade e do socialismo e sua tradicional característica de rigor metodológico e refinamento conceitual[46] não permitem situar o pensamento bobbiano numa visão "tradicional" do liberalismo.

De outro lado, *a contrario sensu*, não é possível situar o pensador italiano "fora" da tradição liberal, tendo em vista a presença freqüente de suas considerações acerca do Estado de Direito e do Estado mínimo, do individualismo, dos direitos do homem (BOBBIO, 2004, p. 41), enfim, do tratamento sempre presente em sua obra (às vezes até redundante) da dicotomia Liberdade/Indivíduo X Poder/Estado, tratando de afirmar a utilidade e a força da relação existente entre uma doutrina que busca limitar o poder do Estado (liberal) e outra que busca distribuí-lo (democrática) (BOBBIO, 2000, p. 8): "No pensamento liberal, teoria do controle do poder e teoria da limitação das tarefas do Estado procedem no mesmo passo: pode-se até mesmo dizer que a segunda é *a conditio sina qua non* da primeira" (BOBBIO, 2000, 21).

[46] Como diria Celso Lafer na Apresentação da "Era dos Direitos" (2004), há uma marca de Bobbio ao escrever: rigor analítico, inexcedível clareza, a capacidade de contextualização histórica, o sábio uso da "lição dos clássicos" e o discernimento do relevante.

O pensamento bobbiano acerca do liberalismo toma como pressuposto metodológico a tradição dos teóricos liberais e um conceito "mínimo" de liberalismo[47]. Este conceito conjuga certa tradição filosófico-especulativa (individualismo ontológico e metodológico), pressupostos jurídico-políticos (contratualismo, jusnaturalismo) e uma dimensão econômica (livre-cambismo, acumulação, propriedade privada)[48]. Todos esses elementos, explicitamente ou não, fazem parte de um "núcleo duro" do liberalismo, que é estudado, classificado e explicado por Bobbio na obra em comento, sob a dicotomia liberdade *versus* poder. Em síntese Bobbio afirma:

> Enquanto o curso histórico procede de um *estado inicial de servidão* a estados sucessivos de *conquista de espaços de liberdade* por parte dos sujeitos, através de um *processo de gradual liberalização*, a doutrina percorre o caminho inverso, na medida em que *parte da hipótese de um estado inicial de liberdade*, e apenas enquanto concebe o homem como *naturalmente livre* é que consegue *construir a sociedade política* como uma sociedade com soberania *limitada*. Em substância, a doutrina, especialmente a doutrina dos direitos naturais, inverte o andamento do curso histórico, colocando no início como fundamento, e portanto como *prius*, aquilo que é historicamente o resultado, o *posterius (grifo nosso).* (BOBBIO, 2000, p. 14-15)

Com efeito, para Bobbio, este conceito mínimo de liberalismo estaria tentando conjugar conceitualmente uma multiplicidade de con-

[47] Fala-se em conceito mínimo com base na "definição mínima" de democracia, defendida na obra "O futuro da democracia" (1986). A democracia para Bobbio é vista como a conjugação de dois esforços: de um lado, a defesa de *regras de procedimento* minimos que delimitem *quem* pode tomar legitimamente as decisões coletivas, e de outro, que sejam garantidas certas liberdades (direitos individuais), como prerrequisitos para as "regras do jogo" (1986, p. 20).

[48] A relação entre liberdade ético-política e liberdade econômica não é consensual, como veremos a seguir.

cepções de mundo e de aspirações políticas próprias da modernidade. E nisso o autor não poupa elogios à tradição individualista e contratualista moderna (BOBBIO, 2000, p. 16):

> O contratualismo moderno representa uma verdadeira reviravolta na história do pensamento político dominado pelo organicismo na medida em que, subvertendo as relações entre indivíduo e sociedade, faz da sociedade não mais um fato natural, a existir independentemente da vontade dos indivíduos, mas um corpo artificial, criado pelos indivíduos à sua imagem e semelhança e para a satisfação de seus interesses e carência e o mais amplo exercício de seus direitos. [...] Sem individualismo não há liberalismo.

Há outras relações bastante importantes para compreender o liberalismo em Bobbio. É a relação entre liberalismo, Estado Mínimo e Estado de Direito.

Para caracterizar a relação entre o pensamento liberal e Estado de Direito, utiliza novamente o conceito "mínimo", onde Estado de Direito representa "não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, [...] mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente" (BOBBIO, 2000, p. 18-19). E quanto ao Estado mínimo, caracteriza-o como o Estado com *funções* limitadas, contrapondo-se ao "Estado Máximo"[49].

49 Bobbio não sistematiza muito bem a discussão sobre Estado Mínimo e Estado Máximo. Só diz que o Estado liberal se afirma num duplo movimento: afirma o Estado de Direito contra o Estado absoluto, e o Estado mínimo contra o Estado máximo (BOBBIO, 2000, p. 20), mas que pode haver Estado Liberal com funções ampliadas, como no caso do Estado Social. Na obra "O futuro da democracia", quando o pensador vai discutir os ataques feitos pelos "novos liberais", ele indica somente a relação mais ampla que o Estado Máximo congrega, para além do Estado Totalitário (BOBBIO, 1986, p. 120).

Neste sentido, parece óbvia a relação entre a concepção de Estado de Direito em Bobbio e o pensador italiano Danilo Zolo, que conceitua o Estado de Direito através da exposição de três tradições diferentes – mas análogas – sobre o Estado de direito numa concepção liberal: o *Rechtsstaat (*alemão), o *Rule of Law* (inglês e norte-americano) e o État de Droit (francês). Para Zolo, o Estado de Direito pode ser entendido como "um Estado moderno no qual ao ordenamento jurídico – não a outros subsistemas funcionais – é atribuída a tarefa de 'garantir' os direitos individuais, refreando a natural tendência do poder político a expandir-se e a operar de maneira arbitrária" (ZOLO, 2006, p. 11).

Desta forma, o pensamento bobbiano sobre o Estado de direito conecta-se sem maiores polêmicas aos pressupostos político-filosóficos apresentados por Danilo Zolo na introdução do "Estado de Direito": o "pessimismo potestativo" e o "otimismo normativo" (ZOLO, 2006, p. 30).

O pessimismo potestativo representa a tese clássica do liberalismo europeu na qual todo poder é "funcionalmente necessário e socialmente perigoso" e que, por isso, necessita sempre de limitação (ZOLO, 2006, p. 31). O otimismo normativo determina a confiança na utilização do instrumento do direito, que teria a "força" suficiente para, por um lado, vincular os poderes ao respeito das regras gerais e afirmar os direitos individuais indispensáveis à ordem, coesão e estabilidade do corpo político (ZOLO, 2006, p. 32-34).

Outra não é a conclusão que se pode retirar dos trechos acerca da dicotomia – para Bobbio, fundante – entre liberdade e Poder: "Há uma acepção de liberdade – que é a acepção prevalecente na tradição liberal – segundo a qual "liberdade" e "poder" são dois termos antitéticos, que denotam duas realidades em contraste entre si" (BOBBIO, 1986, p. 20). E ainda:

> [...] uma vez definida a liberdade no sentido predominante da doutrina liberal como liberdade *em relação ao Estado*, o processo de formação do Estado liberal pode ser identificado com o progressivo alargamento da esfera de liberdade do indivíduo, diante dos poderes públicos [...], com a progressiva emancipação da sociedade ou da sociedade civil, no sentido hegeliano e marxiano, em relação ao Estado (BOBBIO, 1986, p. 22).

Vê-se portanto, que o principal mérito do autor para o pensamento liberal é aperfeiçoar a lição (dos clássicos e dos modernos) acerca da dicotomia entre liberdade e poder, entre indivíduo e Estado, o que, ademais, não deixa de ter um conteúdo heurístico importante. A discussão teórica que Bobbio realiza, buscando uma avaliação crítica do liberalismo entre os clássicos e os modernos, revela o que, em cada caso, pode ser retirado como lição para a teoria política liberal.

No entanto, é possível discutir nessa altura do presente ensaio uma passagem bastante esclarecedora sobre a opção teórico-metodológica (e também política) do pensador de Turim. Nesta passagem o autor discute elementos históricos sobre o surgimento do Estado liberal:

> [...] é um fato que a história do Estado liberal coincide, de um lado, com o fim dos Estados confessionais [...] e, de outro lado, com o fim dos privilégios e dos vínculos feudais e com a exigência de livre disposiçao dos bens e da liberdade de troca, que assinala *o nascimento e o desenvolvimento da sociedade mercantil burguesa* (BOBBIO, 1986, p. 22).

Esta passagem oferece uma chave de leitura sobre a relação de Bobbio com o tema do liberalismo. Para o autor, é nesse movimento de "busca" de um "conceito refinado" de liberalismo em suas relações com outros temas (como democracia, individualismo, utilitarismo, etc.) que será possível aperfeiçoar a doutrina liberal para relacioná-la sobretudo com a democracia.

No livro "O futuro da democracia", esta relação complexa aparece de forma límpida

> [...] o liberalismo é um movimento de idéias que passa através de diversos autores diferentes entre si, com Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, para lembrar o nome de autores elevados ao céu dos clássicos. Porém, por mais numerosos que possam ser os aspectos sob os quais se apresenta a doutrina liberal passando de autor a autor, já que é boa regra não multiplicar os entes, considero que, mesmo ao término do discurso que estou fazendo, *os aspectos fundamentais são o econômico e o político, e por isso merecem estar sempre presentes*. O liberalismo é, como teoria econômica, fautor da economia de mercado; como teoria política, é fautor do estado que governe o menos possível ou, como se diz hoje, do estado mínimo (isto é, reduzido ao mínimo necessário) (grifo nosso). (BOBBIO, 1986, p. 111)

E mais à frente no texto, vai afirmar que, embora as relações entre o político e o econômico sejam muito próximas no que tange ao liberalismo, é possível e convém separa-lás: "Porém, as duas teorias são independentes uma da outra e é melhor considerá-las separadamente. São independentes porque a teoria dos limites do poder do estado não se refere apenas à intervenção na esfera econômica, mas se estende à esfera espiritual ou ético-religiosa." (BOBBIO, 1986, p. 111).

Acredita-se que esta afirmação de Bobbio demandaria talvez uma explicação mais detalhada, sobretudo num tema de tanto fôlego quanto à relação entre liberalismo político e o surgimento da sociedade mercantil burguesa – temas, obviamente, importantes para um debate crítico sobre a pensamento político na modernidade.

Já na discussão que realiza sobre democracia e liberalismo e sobre liberdade e igualdade, essa opção permanece. Afirma o autor que existe

não só uma relação de compatibilidade entre democracia e liberalismo, mas também de prolongamento "quase natural" do liberalismo para a democracia: "[..] a democracia pode ser considerada como o natural desenvolvimento do Estado liberal apenas se tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado da sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular". E finaliza: "Hoje, Estados liberais não-democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais" (BOBBIO, 1986, p. 42-43).

Bobbio assume, portanto, uma postura de confiança acerca do liberalismo, chegando ao apogeu de elencar o Estado liberal como um "critério de interpretação histórica" (BOBBIO, 1986, p. 30). Ou seja, embora reconheça que a relação entre o político e o econômico é fundamental para a discussão sobre o liberalismo[50] sua opção teórico-metodológica privilegia inteiramente a discussão no campo da "história do pensamento político liberal".

Desta forma, percebe-se que a relação estabelecida predominantemente nas reflexões de Bobbio acerca do liberalismo é de adesão e de crítica, de admiração e de reavaliação. Mas sempre privilegiando o "pensamento liberal" e a discussão no campo da teoria política. Se isto faz dele um dos maiores teóricos do liberalismo do século XX, não resta dúvidas. Mas também demonstra que o autor nunca saiu deste campo teórico, mesmo quando reivindicou para si um "socialismo liberal"[51] (BOBBIO, 1986, p. 79). O que parece bastante plausível é que Bobbio opta metodologicamente por uma abordagem "teorético-crítica" do liberalismo descolando a discussão do liberalismo econômico e do liberalismo político, o que, mesmo respeitando sua opção metodológica, pode ser passível de críticas.

Para deixar mais nítida esta noção, o próprio Bobbio nos fornece uma segunda chave de leitura. Apesar de reconhecer que o grande problema da relação entre liberais e socialistas é sobre a questão "econômica" e não "política": "O pomo da discórdia foi a liberdade econômica, que pressupõe a defesa ilimitada da propriedade privada" (BOBBIO, 1986, p. 80), o filósofo ainda insiste em reclamar da falta de "integração" entre os ideais liberais (limitação dos poderes, afirmação de direitos individuais contra o Estado) e o ideais socialistas (igualização, justiça social, afirmação de direitos sociais, etc.).

Embora hoje, em regra, seja óbvia a relação de complementaridade entre os chamados direitos individuais e os direitos sociais[52], esta noção não contorna o problema (político e econômico) entre liberalismo e socialismo, sobretudo nessa versão bobbiana. Veja-se o que Bobbio afirma quanto ao socialismo:

> Por mais definições que se possam dar do socialismo do século passado (e foram dadas centenas), há ao menos um critério distintivo constante e determinado para distinguir uma doutrina socialista de todas as outras: a crítica da propriedade privada como fonte principal da "desigualdade entre os homens" (para retomar o conhecido discurso de Rousseau) e a sua eliminação total ou parcial como projeto da sociedade futura (BOBBIO, 2000, p. 80).

Desta forma, essa noção de socialismo torna-se difícil de compatibilizar com o liberalismo (democrático), mesmo teoricamente.

[50] A tradição italiana distingue liberalismo (ético-político) e liberismo (econômico). No caso de Bobbio há uma relação predominantemente crítica em relação ao liberismo.

[51] A definição de Bobbio como um "liberal social" ou como um "socialista liberal" parece um campo interessante para estudo, mas seria amplo demais para os objetivos do presente artigo.

[52] Embora, para Bobbio, essa relação não seja tão simples, pois considera, na "Era dos direitos" que a afirmação de uns pode representar a negação de outros (BOBBIO, 2004, p. 85-86).

Se democracia e liberalismo político são compatíveis e, além disso, "interdependentes", então as noções trazidas no início do capítulo sobre o conceito mínimo de democracia e o conceito mínimo de liberalismo são também compatíveis. Ora, a noção procedimental de democracia, em Bobbio, pressupõe um leque de direitos individuais anteriores às "regras do jogo" (BOBBIO, 1986, p. 12 e ss) e no rol destes direitos individuais do pensamento liberal, em regra, está o direito de propriedade privada.

Seria, portanto, incorreto buscar, do ponto de vista teórico e prático, a compatibilização entre um regime político-econômico que questione, na opinião do próprio Bobbio, o direito de propriedade privada dos meios de produção (parcial ou totalmente) e a afirmação do direito de propriedade privada como direito individual fundamental, oponível, como diria a tradição civilista, *erga omnes.*

Esta é uma questão fundamental. Desde o início do trabalho, observa-se que a obra de Bobbio se desvia da questão do liberalismo econômico (liberismo), sendo privilegiada a discussão no plano ético-político. No fim, ao falar da democracia social, ele expõe com mais clareza essa dupla dimensão, de afirmação e crítica do liberalismo, afirmando que a democracia social pretende ser uma fase mais avançada em relação à democracia liberal e uma primeira fase em relação à democracia socialista (BOBBIO, 1986, p. 84). No entanto, o autor reconhece a debilidade dessa relação estabelecida entre o pensamento liberal e o movimento histórico das sociedades liberais, dando razão aos socialistas no plano histórico.

> A maior parte dos escritores socialistas e dos movimentos que neles se inspiraram identificaram o liberalismo – *com ou sem razão, mas no plano histórico certamente com razão* – com a defesa da liberdade econômica e, portanto, com a defesa da propriedade individual como única garantia da liberdade econômica, entendida por sua vez como pressuposto necessário da real explicação de todas as outras liberdades (BOBBIO, 2000, p. 80).

Nesse sentido e finalizando, parece ser mais plausível e coerente com toda a construção realizada no livro a posição de Norberto Bobbio como um pensador "liberal crítico", pois ele ressalta a importância (e defende plenamente) do liberalismo como modelo ético-político de Estado, mas não pode "negar as conseqüências do regime econômico capitalista no processo de democratização" (BOBBIO, 2000, p. 82-83).

Domenico losurdo e a "contra-história do liberalismo"

A última citação recortada de Bobbio possibilita um diálogo com o teórico Domenico Losurdo na sua obra "Contra-história do liberalismo" (2006). O filósofo italiano de tradição marxista gramsciana é também um grande leitor dos clássicos liberais e, na obra em comento, decide demonstrar, através de uma abordagem diferente da que faz Bobbio, algumas questões geralmente não discutidas quando se atém somente à história do pensamento político liberal.

Nesse sentido, o autor justifica no início do trabalho o porquê do nome "Contra-história":

> É só para chamar a atenção sobre aspectos até agora ampla e injustamente ocultados. [...] trata-se de uma história, da qual é necessário apenas focalizar o objeto: *não o pensamento liberal em sua abstrata pureza, mas o liberalismo, quer dizer, o movimento e as sociedades liberais em sua concretização* (LOSURDO, 2006, p. 11-12).

Não seria difícil perceber, portanto, que há uma diferença de abordagem do tema, privilegiando não os "conceitos fundamentais" do libera-

lismo, mas como as sociedades liberais e seus defensores os concretizaram.

Ao chamar de "Contra-história", na verdade, há uma opção pelo ponto de vista da "história material", num enfoque chamado de "crítico--dialético", uma crítica buscada nas fontes do próprio pensamento liberal, na qual quer-se focalizar aspectos geralmente colocados à margem, privilegiando não os conceitos isoladamente, mas as sociedades liberais, suas relações políticas e sociais (LOSURDO, 2006, p. 11-12). Ou seja, a tentativa de mediação (no sentido hegeliano e marxista) entre a "idéia" e sua concretização nas relações materiais.

Afinal, do ponto de vista marxiano, o isolamento da "idéia" como construção autônoma em relação às relações materiais é fruto de severas críticas, apontadas como enganações idealistas em *A ideologia Alemã* (MARX; ENGELS, 2007, p. 43). O liberalismo, para Losurdo, portanto, não é só doutrina política, mas processo histórico-social determinado[53].

Desta forma, Domenico Losurdo constrói uma metodologia bastante profícua e rica: utiliza de fontes diversas, que vão de escritos políticos, correspondências, discursos parlamentares, atas, legislações e declarações de direitos. Utiliza, enfim, uma riqueza documental bastante significativa.

Esta pesquisa documental parece se justificar por dois motivos principais. Primeiro, porque é possível identificar obras e discursos "não--oficiais" do pensadores liberais, realizando a mediação necessária com as relações concretas estabelecidas. Trata-se de perceber se há ou não condicionamentos materiais nesses discursos, expondo, com vivacidade, contradições que poderiam passar despercebidas. Segundo, porque o filósofo "aceita" os argumentos dos liberais e os coloca em debate, ou seja, há uma reconstrução argumentativa que expõe algumas contradições e questionamentos feitos *entre* os próprios autores liberais.

Para as dimensões deste artigo não seria possível sintetizar todas as questões suscitadas com a obra de Losurdo. São muitas as referências históricas e os autores citados pelo filósofo italiano. Nesse mister, a intenção deste capítulo é apresentar apenas alguns dos exemplos extraídos do autor, que de certa forma dialogam – mas não referendam – com as disposições trazidas por Bobbio acerca do liberalismo e seus autores, como veremos.

A primeira questão refere-se a relação entre liberalismo e escravidão. John Locke, considerado por muitos o "pai do liberalismo", é conhecido pela sua intransigente defesa dos direitos naturais à propriedade (*property*) e as críticas ao regime de escravidão política que o absolutismo monárquico queria impor na Inglaterra. No entanto, poucos sabem que o mesmo foi acionista da Royal African Company (LOSURDO, 2006, p. 36) e participou da redação da norma constitucional americana pela qual "todo homem livre da Carolina deve ter *absoluto* poder e autoridade sobre os seus escravos negros seja qual for sua opinião e religião" (LOSURDO, 2006, p. 15). Da mesma forma quanto aos "índios selvagens". A referência não é das mais alentadoras. Segundo Losurdo, as referências feitas por Locke são impressionantes: "bestas selvagens com as quais o homem não pode viver em sociedade ou segurança", que "poderá ser destruído como um leão ou um tigre" (*apud* LOSURDO, 2006, p. 36).

Da mesma forma, Stuart Mill, que é admirado por Bobbio na relação que estabelece entre filosofia utilitarista e liberal, que em dado momento "passam a andar juntas" (BOBBIO, 1986, p. 64), justifica a escravidão para povos selvagens: "'qualquer meio' é lícito para quem assume a tarefa de educar as 'tribos selvagens'; a escravidão às vezes é uma passagem obrigatória para conduzi-las ao trabalho e torná-las úteis à

[53] Aqui seria necessário recordar as palavras de Marx na Ideologia Alemã: "não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência" (MARX; ENGELS, 2007, p. 94).

civilização e ao progresso" (*apud* LOSURDO, 2006, p. 19).

Também para Bobbio, a Inglaterra da Revolução Gloriosa, de cunho liberal, era o berço pleno da defesa da liberdade:

> Naquele cadinho de idéias, naquele pulular de seitas religiosas e de movimentos políticos que foi a revolução puritana, abriram caminho todas as idéias de liberdade pessoal, de religião, de opinião e de imprensa destinadas a se tornarem o *patrimônio duradouro do pensamento liberal* (BOBBIO, 1986, p. 50).

No entanto, a primeira providência, segundo Losurdo, da Monarquia Liberal Inglesa foi "arrancar da Espanha o monopólio do comércio de escravos" (LOSURDO, 2006, p. 26).

Losurdo também vai caracterizar as contradições referentes à Revolução Americana e a Declaração da Virgínia: "em trinta e dois dos primeiros trinta e seis anos de vida dos EUA, quem ocupa o cargo de Presidente são os proprietários de escravos provenientes da Virgínia". Acrescenta que três dos principais estadistas americanos, George Washignton, James Madison e Thomas Jefferson, autores da Declaração de Independência e da Constituição de 1787, eram os três proprietários de escravos (LOSURDO, 2006, p. 24).

Também no que tange ao maior teórico do Poder Constituinte Originário na França, Emmanuel Joseph Sieyès, que fundamentou a relação entre soberania popular e poder constituinte como manifestação da liberdade pós-Revolução Francesa, Losurdo apresenta outras objeções, quando o assunto é o trabalho e a relação de servidão: "o servo contratual não perde parte de sua liberdade. É mais correto dizer que, no momento em que estipula o contrato, longe de ser obstacularizado na sua liberdade, ele a exerce da maneira que mais lhe convém" (LOSURDO, 2006, p. 94).

Quanto a Bentham, teórico do Utilitarismo Inglês, dispõe o texto sobre a complicada relação de naturalização da pobreza, defendida por ele e por seus seguidores:

> "A pobreza não é obra das leis"; o pobre é como o "selvagem" que não conseguiu superar o estado de natureza. Ou, com as palavras de um discípulo e colaborador francês [Dumont] do filósofo inglês: 'A pobreza não é uma consequência da ordem social. Por que então acusá-la? É uma derivação do estado de natureza' (LOSURDO, 2006, p. 208).

Já para Alexis de Tocqueville, considerado por Bobbio, "um liberal não-democrata" (BOBBIO, 2000, p. 56), a objeção de Losurdo é ainda mais incisiva, demonstrando o seu sentimento reacionário quanto à qualquer transformação revolucionária, pois se contraporia a preceitos divinos. Para o autor, seria necessário difundir

> [...] entre as classes operárias [...] alguma noção, entre as mais elementares e mais certas, da economia política que os leve a compreender, por exemplo, o que de permanente e necessário há nas leis econômicas que regem o nível dos salários; porque essas leis, *sendo de qualquer maneira de direito divino,* enquanto derivam da natureza do homem e da própria estrutura da sociedade, são postas fora do alcance das revoluções (LOSURDO, 2006, p. 208)

Curioso é que, ao tratar das promessas não-cumpridas da democracia, Bobbio vai falar justamente da diferença substancial entre a teoria e a prática, entre o pensamento e a concretização, e vai usar como referência autores cujas idéias poderiam ser mais passíveis de critica, como no caso dos autores acima. No item 3 do Capítulo sobre o Futuro da democracia, ao falar da diferença entre os "ideais democráticos" e a

"matéria bruta" na qual se transformaram, Bobbio revela confiança "no pensamento liberal e democrático de um Locke, de um Rousseau, de um Tocqueville, de um Bentham e de um John Stuart Mill" que acabou por não se concretizar (BOBBIO, 1986, p. 21).

Independentemente destas críticas feitas aos liberais, às revoluções burguesas e sua dialética entre emancipação e des-emancipação (LOSURDO, 2006, p. 359), o que desponta das reflexões que trazemos sobre Losurdo é o necessário senso crítico com base não só nas formulações teóricas, mas também no movimento histórico nos quais as idéias se fundamentam.

Pode-se afirmar, portanto, que como Bobbio é autor de um "liberalismo crítico", talvez o mais célebre do Século XX, Losurdo traz fundamentos para uma "crítica dialética ao liberalismo", não só complementar às análises de Bobbio, mas teórica e politicamente orientada de forma diversa. A diferença entre as abordagens não é só metodológica, mas também política, dadas as consequências retiradas de cada pensador.

Conclusão

Passadas estas discussões sobre o "liberalismo crítico" de Bobbio e a "crítica do liberalismo" feita por Losurdo, será possível tecer algumas considerações nesse "diálogo incômodo" realizado entre dois pensadores de tradições teóricas distintas, já a título de conclusão.

Quanto à Bobbio, é necessário primeiramente elogiar a sua construção conceitual no principal livro estudado, realizando as aproximações tão debatidas atualmente entre liberalismo, democracia, direitos do homem, contratualismo, individualismo, etc. São aproximações pertinentes e bastante interessantes para alguns dos debates atuais sobre a relação conflituosa entre liberdade e poder. O que permite afirmar, sem rodeios, que o pensamento bobbiano não pode ser considerado um mero compilado conservador das disposições anteriores que ele revisita. No entanto, demonstra também como seu pensamento é predominantemente liberal, sendo pouco plausível caracterizá-lo como "socialista liberal", a despeito de uma afirmação como essa necessitar de uma pesquisa mais ampla.

Percebe-se, no entanto, duas inconsistências que merecem alguns apontamentos. Por um lado, como já foi dito, do ponto de vista teórico-metodológico, Bobbio privilegia o "pensamento liberal", ou seja, como a doutrina liberal se consolidou teoricamente. Deste ponto de vista, sua opção é rica no que tange ao refinamento conceitual e à atualização crítica de alguns dos pressupostos liberais, mas perde na sua contextualização histórica e na mediação entre fatos e a doutrina. De outro lado, nota-se a ausência, deliberada ou não, de uma discussão mais incisiva acerca do tema da liberdade econômica e da propriedade. Como viu-se no trecho do próprio Bobbio e em praticamente todas as citações de Losurdo, este é o grande elemento das discórdias dentro da tradição liberal e entre esta e a corrente socialista.

Dessas questões ficam algumas indagações. O próprio Bobbio afirmou que liberalismo e liberismo, *no plano histórico* não se dissociam (BOBBIO, 2000, p. 80). Seria possível, então, dissociar teoricamente e sem mediações, aquilo que no plano histórico não se dissociou?

Parece-nos evidente que esse politicismo[54], afirmando historicamente várias liberdades frente ao Estado (embora sempre de forma parcial e conflituosa) mas que contribuindo ideologicamente e materialmen-

[54] Falamos em politicismo com a mesma estratégia que os críticos do marxismo rotulam o pensamento de Marx como economicista. A esse respeito, ver BORÓN (2006).

te para o processo de acumulação do capital, é preciso compreender as contradições de um mundo em movimento, que afirma e nega direitos a partir de lutas concretas.

Além disso, utilização de um conceito mínimo de democracia e de liberalismo, embora consiga atingir um alto grau de precisão – característica do pensador de Turim – pode redundar, em contraponto, numa inconsistência na interpretação de alguns episódios da história, esquecendo as contradições e ressaltando somente suas positividades. Talvez essa a maior lição de Losurdo no diálogo com Bobbio.

Nesse diálogo, o Estado é visto, sob o ponto de vista individualista, como mal necessário. Mas, não seria possível afirmar que o Estado Moderno, materialmente, foi criado para manter esta ordem? Estas grandes questões estão postas no cenário contemporâneo de crise do capitalismo, na qual o mesmo Estado desnecessário e opressor das liberdades foi responsável pelo maior derrame de verbas da história, que chegou facilmente à cifra dos trilhões de dólares em nome da liberdade econômica – mais uma vez, *no plano histórico*, as contradições entre liberalismo político e liberalismo econômico permanecem. Nesse sentido, Losurdo ressalta essa contradição:

> Em conclusão, não adianta recorrer ao historicismo vulgar para "explicar" ou remover o entrelaçamento surpreendente entre liberdade e opressão que caracteriza as três revoluções liberais de que se fala aqui. *O paradoxo continua de pé*, e esse espera por uma explicação efetiva e menos consolatória (LOSURDO, 2006, p. 46).

Em outro trecho de conclusão, o autor reafirma a noção de crítica ao liberalismo com seus mecanismos "internos" para avançar no sentido da democracia. Para ele, "é necessário abandonar uma vez para todas o mito da passagem gradual e pacífica, a partir de motivações e impulsos puramente internos, do liberalismo à democracia" (LOSURDO, 2006, p. 357).

Por fim, e de forma não menos importante, um outro reconhecimento do autor marxista. A questão do liberalismo e dos enfrentamentos contra um poder centralizado e totalitário, sem qualquer dúvida são conquistas. A afirmação de liberdades individuais, chamadas na tradição dos direitos humanos de primeira geração/dimensão, é pauta (resguardadas as questões de classe e da igualdade) de qualquer movimento de esquerda e da tradição socialista e marxista. O que não se pode é esquecer as contradições que fizeram parte da consolidação do liberalismo e, mais contemporaneamente, do neoliberalismo, em nome dessa "pureza" conceitual ou dessa capacidade, quase natural, de evolução:

> [...] os *méritos do liberalismo são importantes e evidentes demais para que haja necessidade de atribuir-lhes outros, totalmente imaginários*. Faz parte desses últimos a presumida capacidade espontânea de auto-correção que freqüentemente lhe é atribuída (LOSURDO, 2006, p. 361)

Este debate que ora se encerra demonstra uma necessidade. Embora não seja um diálogo cômodo e simples de realizar, com várias questões que demandam um aprofundamento maior, acredita-se que é preciso abandonar a perspectiva celebratória e adotar uma perspectiva crítica, mesmo dentre tradições teóricas distintas como o marxismo e o liberalismo. Ainda se fala na transformação social como utopia, mas é o próprio "admirável mundo novo" que se encarrega de apresentar as contradições, demandando dos pesquisadores uma atitude crítica.

Encerramos o presente artigo afirmando a necessidade de que, mesmo com "diálogos incômodos" como este que estabelecemos entre Bobbio e Losurdo (que, de resto, também é um diálogo entre liberais e

marxistas), permaneçamos abertos a construir criticamente as formulações necessárias para a melhoria da sociedade.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

_____. **O filósofo e a política: antologia.** Apresentação de J. F. Santillán. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

_____. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 2000.**

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Vol. 1. Ttrad. Carmen C, Varriale (et all).; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 1lª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORÓN, Atílio; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. **A teoria marxista hoje:** problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

LOSURDO, Domenico. **Contra-História do liberalismo.** Trad. Giovanni Semeraro. Aparecida-SP: Idéias & Letras, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

ZOLO, Danilo; COSTA, Pietro. **O Estado de Direito. História, Teoria e Crítica.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DEMOCRACIA, LEGITIMIDADE E INTERESSE PÚBLICO NO PENSAMENTO DE BOBBIO

DEMOCRACY, LEGITIMAC AND PUBLIC INTEREST IN THE THOUGHT OF BOBBIO

Gustavo França GOMES [55]

Resumo

A dissociação entre o direito positivado e direito realizado é uma das principais causas da crise de legitimidade das democracias contemporâneas. Entre os diretos que mais carecem de concretização estão os sociais, que mais dependem dos meios fornecidos pelo Estado para se concretizarem. A efetivação desses direitos se inspira no princípio do "interesse público", que encontra uma significação também jurídica e que precisa ser reformulado para os tempos atuais. O presente ensaio estuda a relação entre democracia, interesse público e efetivação dos direitos no pensamento de alguns clássicos da política e no ordenamento jurídico brasileiro, defendendo a tese de que defesa do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular é indispensável para o resgate da legitimidade do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Democracia. Interesses Público. Efetividade dos Direitos Sociais. Estado de Direito

[55] Mestre em Sociologia do Direito pela Universidade Federal Fluminense.

Abstract

Dissociation between positived and effectived right is one of the main causes of the crisis of legitimacy in contemporary democracies. Among those rights who most need direct implementation, there are the social rights, which are more dependent on the facilities provided by the State to be realized. The effectiveness of these rights is based on the principle of "public interest", which has also a legal meaning and needs to be reformulated for the current times. This paper studies the relationship between democracy, public interest and realization of the rights in the thinking of some classics of political thought and in Brazilian legal system, arguing the thesis that the defense of the principle of supremacy of public interest over the private is essential to rescue the legitimacy of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Democracy. The Public Interest. Effectiveness of Social Rights. Rule of Law

Introdução

O século XX verificou uma expansão da regulação da vida social pelo Direito. Em grande medida, os problemas sociais foram mediados através do reconhecimento de novos direitos e da sua consequente positivação nos ordenamentos jurídicos nacionais. Após as revoluções liberais, a proteção estatal da liberdade e da propriedade foram os marcos iniciais do desenvolvimento histórico da denominada era dos direitos. Com o recrudescimento do movimento trabalhista, os denominados direitos sociais foram igualmente acrescidos ao rol dos direitos fundamentais juridicamente protegidos. Atualmente, já se sustenta a existência de novas gerações de direitos como os referentes à preservação do meio ambiente, ao desenvolvimento, à paz, dentre outras dimensões das recentes demandas sociais por garantias jurídicas.[56]

Esse amplo rol de direitos inscritos nos ordenamentos jurídicos não assegurou, todavia, uma melhoria das condições de vida proporcional à expectativa dos cidadãos. A dissociação entre o direito positivado e direito realizado é consequentemente uma das principais causas da crise de legitimidade das democracias contemporâneas. Norberto Bobbio destacou essa problemática quando apontou a efetivação dos direitos como um dos principais desafios atuais da humanidade: "O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (BOBBIO, 2004, p. 23).

Desse modo, o jurista italiano reafirma a crítica presente em sua obra à filosofia jusnaturalista. Ao destacar a "socialidade" dos direitos fundamentais, Bobbio rechaça a existência de direitos fundamentais atemporais e, em sentido oposto, defende a relação intrínseca que os mesmos têm com determinado estágio histórico de garantias sociais. Por conseguinte, direitos que não possam ser fruídos pelos cidadãos não seriam sequer dignos de serem denominados como tal; no máximo, mereceriam ser designados como mera obrigação política ou moral.[57]

O debate sobre os fundamentos filosóficos dos direitos fundamentais estaria então condenado à esterilidade se dissociado das con-

[56] Paulo Bonavides desenvolve a questão das novas gerações dos direitos fundamentais no seu Curso de Direito Constitucional (BONAVIDES, 2008, capítulos 16 e 17).

[57] Bobbio afirmou que "os chamados direitos naturais ou morais não são propriamente direitos; são apenas exigências que buscam validade a fim de se tornarem eventualmente direitos num novo ordenamento normativo, caracterizado por um diferente modo de proteção dos mesmos" (BOBBIO, 2004, p.72).

dições históricas e sociais para se garantir os meios de sua efetivação. Considerando este pressuposto, antes do incentivo à proliferação de novos direitos, o problema da efetivação dos já existentes deveria ocupar posição central entre os acadêmicos que se dedicam à reflexão sobre os direitos humanos e também na agenda dos governantes responsáveis por promover os meios para sua realização.

A efetivação dos direitos sociais

Entre esses diretos mais carecedores de concretização estão os denominados direitos sociais, pois são os que mais dependem dos meios fornecidos pelos órgãos estatais para se concretizarem faticamente:

> É supérfluo acrescentar que o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver (...): é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado Social. Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder -, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado. (BOBBIO, 2004, p. 67).

No modelo do Estado Social, que se expandiu na segunda metade do século XX, a atuação do Estado, e de seus poderes, foi realmente alargada para promover o desenvolvimento econômico e a realização dos direitos sociais. Essa ampliação dos poderes estatais inevitavelmente chocou-se com o âmbito anteriormente delimitado pela livre iniciativa (esfera privada).

A legitimidade dessa nova forma de organização social implicou assim em mudanças na concepção política do Estado. No cerne da justificação dessa nova fronteira das esferas pública e privada, presente no modelo do *Welfare State*, estava a noção de interesse público, que se originou das demandas sociais por novos direitos, mas que agora encontrava uma significação também jurídica.

Desse modo, o interesse público na realização de determinado direito social como, por exemplo, os direitos de ir e vir (transporte público), direito à comunicação, informação e os direitos aos bens essenciais como água, energia elétrica e outros, legitimava a ampliação dos poderes do Estado. Quando se reconhecia em alguma atividade econômica, determinado interesse público, era então possível subtraí-la da esfera privada (livre iniciativa) e inseri-la na esfera pública (serviços públicos).

A legitimidade de tais prerrogativas conferidas à Administração se fundamentava nessa ideia central, nos modernos Estados Democráticos de Direito, de que eram necessários alguns poderes exorbitantes para a garantia da supremacia do interesse público sobre o particular. Nesse sentido, o exercício do poder pelo Estado, inibidor dos direitos individuais, somente seria legítimo para promoção do bem coletivo.

O Direito Administrativo, ramo regulador das atividades estatais, fincou, portanto pilares em dois princípios básicos: legalidade e supremacia do interesse público sobre o particular. Desde meados do século XX, a legitimidade dos Estados se assenta precisamente nessa vontade geral ou coletiva, ou seja, na prioridade do público sobre o privado.

Entretanto, após o colapso do chamado bloco dos países socialistas e a queda do Muro de Berlim, mudanças econômicas, políticas e

sociais abalaram o modelo do *Welfare State*. No cerne das propostas neoliberais de reforma do Estado estava a superação da antiga dicotomia entre "público" e "privado" com a defesa de uma nova regulamentação econômica. Tais mudanças na noção de "público" afetaram sensivelmente os serviços estatais e vêm alterando novamente os fundamentos sobre os quais se constrói a legitimação do Estado. Essa perspectiva recrudesce também entre os administrativistas:

> a emergência de um modelo de ponderação, como critério de racionalidade do direito (e do próprio Estado democrático de direito), servirá de instrumento para demonstrar a inconsistência da idéia de um princípio jurídico (ou um postulado normativo aplicativo) que preconize a supremacia abstrata e a *priori* do coletivo sobre o individual ou do público sobre o privado (BINENBJOM, 2009, p. 33).

Diversos juristas consideraram então que o princípio da supremacia do interesse público não poderia mais nortear o Direito Administrativo, pois nesta nova perspectiva os direitos do Estado subordinam-se aos direitos individuais. Embora identifiquem acertadamente uma distinção entre Estado e interesse comum, tais interpretações ignoram que a noção de interesse público não se restringe à existência apenas de privilégios estatais.

Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que a diferença entre as atividades privadas e um serviço público está justamente na designação por lei de algumas atividades a um regime jurídico especial. Esse regime jurídico público corresponde, por sua vez, a um conjunto de prerrogativas e sujeições que vinculam a atividade administrativa do Estado na consecução de seus fins.[58]

Os poderes exorbitantes do Estado em invadir a esfera antes restrita à iniciativa privada encontravam, assim, legitimidade justamente nessa noção de interesse público, pois a restrição da liberdade individual justificava-se em razão do bem comum decorrente.

No entanto, com a progressiva retirada das funções do Estado da prestação de serviços públicos, as reformas do Estado da década de 1990 suscitaram dúvidas quanto aos critérios jurídicos de legitimidade da intervenção estatal, pois atividades públicas passaram à gestão privada e as regras de gestão privada foram absorvidas pelo Estado. Os critérios subjetivo (presença do Estado), objetivo (atividade de interesse público) e formal (regime jurídico especial), utilizados pelos juristas para identificação dos serviços públicos, confundiram-se significativamente de maneira a permitir que se apontasse a existência de uma verdadeira "crise dos serviços públicos".[59]

Essa crise dos serviços públicos criou também novos obstáculos para efetivação dos direitos sociais. Ao contrário da "intervenção ativa do Estado" e da "ampliação dos seus poderes", apontadas por Bobbio como características do Estado Social necessárias à efetivação dos direitos sociais, as reformas reduziram esses poderes e funções. O pensamento do jurista italiano fornece então elementos para uma análise que relacione a crise dos serviços públicos ao problema da efetivação dos direitos fundamentais de segunda geração.

Contudo, para fugirmos do reducionismo abstrato da busca atemporal dos fundamentos filosóficos dos direitos sociais, devemos seguir a indicação no sentido de buscarmos os meios para efetivação desses direitos. Para isso, será necessário o recurso da transdisciplinariedade, pois se verificou um deslocamento da problemática dos direitos fundamentais do

[58] Celso Antônio Bandeira de Mello desenvolve essa relação entre serviço público e o regime jurídico administrativo em seu *Curso de Direito Administrativo* (BANDEIRA DE MELLO, 2005, cap. XI).

[59] Maria Sylvia Zanella Di Pietro cita a tese de doutoramento de Louis Corail como exemplo da identificação dessa denominada "crise dos serviços públicos" (DI PIETRO, 2005, p. 98).

plano exclusivamente filosófico para o plano interdisciplinar das ciências políticas e sociais, como afirmara Bobbio em simpósio promovido pelo *Institut Internacional de Philosophie*:

> O problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes a sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios. Isso significa que o filósofo já não está sozinho (BOBBIO, 2004, p. 24).

Buscar os instrumentos para efetivação dos direitos sociais necessariamente requer a superação da crise dos serviços públicos e do seu regime jurídico, que, por sua vez, exige a reconstrução da noção de interesse público como cerne da atuação estatal. Uma análise que identifique o princípio da supremacia do interesse público exclusivamente como uma regra restrita ao direito administrativo não é, consequentemente, capaz de apontar soluções para a questão da efetivação dos direitos sociais, pois:

> os problemas jurídicos só interessam à Ciência Política enquanto o direito, como ordem social escrita ou não escrita, venha a legitimar, fundamentar ou limitar de modo efetivo, o poder político, e enquanto ordene, de modo real, as relações de poder dos órgãos estatais entre si e com os habitantes do território ou com outros Estados. Assim constitui, uma parte das ciências políticas a doutrina política-sociológica do direito, mas jamais a jurisprudência dogmática (HELLER, 1968, p.43).

Vontade geral, interesse público e legitimidade na história da filosofia política

Nesse sentido, a retomada do conceito de interesse público somente é viável através do diálogo com as demais ciências políticas e sociais. Esse método de análise que privilegia uma perspectiva da totalidade do fenômeno torna-se imprescindível para a harmonização dessas mudanças com o escopo constitucional da preservação da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade justa.

A noção de interesse público, portanto, não se restringe a um mero princípio informador do direito administrativo que possa ser alterado no âmbito apenas da sua repercussão jurídica. A construção da ideia de interesse público, ao contrário, encontra raízes políticas e culturais na própria legitimação da organização da vida em sociedade e na formação e fundamentação do Estado Democrático de Direito: ”O ‘público’ significaria então a prevalência de uma idéia universalizante, como a apresentada por Rousseau no conceito de *vontade geral*, pois “a noção de interesse público traduz no Direito a função que a idéia de vontade geral exerce na Teoria do Estado” (MARQUES NETO, 2002, p.20).

É possível, assim, afirmar que a tensão entre o particular e o geral, o individual e o coletivo, o público e o privado acompanha historicamente a filosofia política moderna. A noção de público e privado está, portanto inexoravelmente atrelada à teoria política e às noções de Estado e de governo. Qualquer tentativa de explicar os Estados contemporâneos vai se enfrentar obrigatoriamente com a distinção entre as esferas pública e privada, como percebeu Bobbio:

> O tema fundamental da filosofia política moderna é o tema das fronteiras, ora mais recuadas, ora mais avançadas, segundo os vários autores e as várias escolas, do Estado como organização da esfera política, seja em relação à sociedade religiosa, seja em relação à sociedade civil (no sentido de sociedade burguesa ou dos privados) (BOBBIO, 2000, p. 172).

Observa-se então que o problema da crise de legitimidade das democracias não pode ser superado exclusivamente pela dogmática jurídica, sem o auxílio das demais ciências sociais, como a ciência política e a história. Por conseguinte, a investigação das ideias políticas e o resgate histórico e filosófico dos fundamentos da concepção de interesse público podem contribuir para dirimir controvérsias jurídicas e, assim, auxiliar a todos aqueles preocupados com a efetivação dos direitos sociais.

Sem essa compreensão da evolução da noção sobre o público torna-se impossível o entendimento do constitucionalismo moderno, pois este erigiu-se sobre duas ideias centrais: a de poder constituinte e a do federalismo. Em ambas, os objetivos da unificação societária e da organização política justificavam-se pelo bem comum. Enquanto a noção de poder constituinte propiciou a unificação dos indivíduos em uma única nação, o federalismo permitiu a unificação de distintos territórios. As declarações francesa e americana são documentos políticos que expressam racionalmente a defesa da unificação societária fundada nesse interesse comum:

> enquanto a "utilidade comum" é invocada pelo documento francês unicamente para justificar eventuais "distinções sociais", quase todas as cartas americanas fazem referência direta à finalidade da associação política, que é a do *common benefit* (Virgínia), do *good of whole* (Maryland) ou do *common good* (Massachussets). Os constituintes americanos relacionavam os direitos dos indivíduos ao bem comum da sociedade. Os constituintes franceses pretendiam afirmar primária e exclusivamente os direitos dos indivíduos. Bem diversa será a idéia na qual se inspirará a Constituição jacobina, que é encabeçada pelo art. 1, no qual se diz: "Finalidade da sociedade é finalidade comum"; essa constituição põe em primeiro plano o que é de todos em relação ao que pertence aos indivíduos, o bem do todo em relação ao direito das partes (BOBBIO, 2004, p. 84).

A "utilidade comum" como elemento de amálgama racional dos diversos interesses particulares presentes nas sociedades aparece evidente nas perspectivas dos agentes políticos da época. Thomas Paine, por exemplo, apontava o governo da razão como aquele fundado no interesse comum em contraposição às duas outras formas de governo fundadas na superstição ou na força.

Observa-se que a filosofia política, mesmo que de forma diferenciada, realmente sempre esteve obrigada a esmiuçar os limites entre os campos da autonomia individual e da coletiva, assim como sobre os mecanismos de conciliação das áreas nebulosas de interseção. Na teoria política da antiguidade clássica, que tanto inspirou o Iluminismo, a noção de público aparecia, por exemplo, como critério para classificação dos governos. Na "Política" de Aristóteles, a noção de prioridade do interesse comum diante do interesse privado determinava a distinção entre os bons e os maus governos. Para o filósofo grego, bom governo seria aquele pautado pelo interesse público, da coletividade, enquanto que mau governo seria aquele pautado pelo interesse privado, exclusivo do governante.[60]

Nos tempos modernos, o conceito de "virtude" tal como elaborado por Montesquieu também associava as repúblicas à primazia do interesse público sobre o privado. Foi Rousseau que radicalizou a perspectiva contratualista ao afastar o direito à propriedade privada do núcleo de legitimação do Estado e destacar o conceito de "vontade geral".

Rousseau não abandona a tradição filosófica que considerava ser a sociedade organizada através de um acordo entre os seus membros como apresentado na tese central da sua mais conhecida obra, *Do con-*

[60] Esse breve esquema sobre a dicotomia entre o público e privado na filosofia política foi fundamentado no ensaio "Vontade geral e democracia em Rousseau, Hegel e Gramsci", de Carlos Nelson Coutinho, in Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios, Ed. Cortez, São Paulo, 2008.

trato social. No entanto, há uma significativa diferença entre Rousseau e os contratualistas que o antecederam. Locke, por exemplo, assentava no interesse privado, a autodefesa, a legitimidade do contrato social.

A organização societária defendida pelos primeiros contratualistas se constituía para proteger a propriedade privada, considerada por estes liberais a fonte da liberdade. Rousseau considerava que a busca pelo interesse privado acarretaria na luta hobbesiana de todos contra todos. A propriedade privada como motriz do interesse particular levaria ao confronto social pela desigualdade gerada.[61]

Como solução para as desigualdades, Rousseau não propunha, contudo, a abolição da propriedade privada, mas sim uma repartição igualitária da mesma. Para Rousseau, a repartição justa da propriedade era condição *sine qua non* para a realização do contrato social. Portanto, há na obra do pensador uma forte crítica a essa espécie de contrato fundada na propriedade privada e no interesse privado. O contrato defendido pelos primeiros contratualistas liberais seria, para ele, ilegítimo.

O fundamento do contrato rousseauniano seria a "vontade geral". A criação da vontade geral não teria como base o interesse particular dos indivíduos em manter ou aumentar o seu patrimônio privado. A vontade geral também não corresponderia ao conjunto do simples somatório dos interesses particulares. Ao contrário, expressaria a constituição de um interesse comum a todos os membros da sociedade:

> (...) a prova de que a vontade geral, para ser verdadeiramente geral, deve sê-lo tanto no objeto quanto na essência; a prova de que esta vontade deve partir de todos para aplicar-se a todos, e de que perde sua explicação natural quando tende a um objetivo individual e determinado, porque então, julgando aquilo que nos é estranho, não temos nenhum princípio verdadeiro de equidade para guiar-nos (ROUSSEAU, 1999, p. 96).

Desse modo, os indivíduos em sociedade atuariam subordinando os seus interesses particulares ao interesse comum. A legitimidade do contrato social existiria apenas se tivesse como base o interesse comum resultante da manifestação da soberania popular. Assim, para Rousseau, "a democracia tem como base um contrato, ou um consenso, e um contrato que se funda precisamente na vontade geral ou coletiva, ou seja, na prioridade do público sobre o privado." (COUTINHO, 2008, p.130).

Como observado por Carlos Nelson Coutinho, a democracia surge na reflexão de Rousseau da construção de um sujeito coletivo que não privilegia os interesses particulares. É essa noção de prioridade do público sobre o privado que informa o debate sobre o Estado moderno.

Kant, posteriormente, refutou ainda mais essa conciliação entre o público e o interesse privado. Celso Lafer ressaltou que na filosofia kantiana a guerra era atribuída ao arbítrio, capricho ou interesses privados dos príncipes (BOBBIO, 2004, p. 14). Para Kant, nem mesmo o interesse coletivo ou comum seria admitido como fundamento da sociedade como acreditava Rousseau ao desenvolver a ideia de vontade geral. Assim, o "imperativo categórico" da ética kantiana opõe radicalmente a razão (universal) ao interesse (particular). A razão universal permitiria justamente essa superação dos interesses particulares.

Essa dicotomia kantiana absoluta entre a razão (público) e o interesse (privado) foi superada apenas pela filosofia hegeliana. Assim como Rousseau, Hegel tinha como paradigma a comunidade democrática grega como resposta para as problemáticas percebidas no mundo moderno.

[61] A crítica à propriedade privada empreendida por Rousseau encontra-se fundamentalmente nos seus Discursos sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens (ROUSSEAU, 1999).

Contudo, ao contrário daquele, Hegel percebeu a pluralidade como uma característica essencial das sociedades contemporâneas.

As sociedades modernas se caracterizavam assim pela emergência da particularidade, "da sociedade civil" (*Bürgerlische Gesellschaft*), diferentemente do que ocorria nas sociedades antigas. A "eticidade" hegeliana contemporânea distingui-se da "eticidade comunitária" percebida por Platão no mundo grego. Em Hegel, essa "eticidade" contemporânea não suprimia os interesses particulares na formação da vontade geral:

> Em sua filosofia política, ao contrário, ele busca conciliar essa liberdade do particular com a supremacia do público sobre o privado, ou, em outras palavras, busca conciliar (ou sintetizar dialeticamente) essa expansão da particularidade com o ideal comunitário da polis grega (COUTINHO, 2008, p. 131).

Desse modo, para Hegel a preservação de uma esfera da liberdade individual é condição indispensável para a realização da condição humana na modernidade. Diferencia-se assim de Rousseau, que considera a supressão dessas particularidades em face da construção da vontade geral.

Rousseau é um crítico da existência das associações particulares em sociedade, na medida em que estas criam uma "vontade geral" de grupo que acaba por reforçar uma vontade particular, inibindo a emersão da verdadeira vontade geral comunitária.

Essa perspectiva informou, por exemplo, o art. 7 do decreto *d`Allard* de 1791 que, na França pós-revolucionária, determinava a liberdade individual de qualquer negócio ou profissão e que foi posteriormente ampliada com a proibição de todas as espécies de corporações pela Lei *Le Chapelier* do mesmo ano. Argumento semelhante foi utilizado por Madison na célebre defesa do federalismo americano contra a existência das facções sociais, que seriam:

> um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos e interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade (MADISON, 1984, p. 148).

Hegel, ao contrário, percebeu o deslocamento da legitimidade do Estado para a sociedade. Desse modo, as corporações assumiam função de universalização da vontade no interior da sociedade civil. O interesse, diferentemente do pensamento kantiano, não somente seria compatível com a organização da sociedade como seria essencial para a mesma. Hegel identificava, assim, três espécies de interesse na sociedade: o individual, relativo a cada cidadão; o particular, relacionado às corporações, e, por fim, o universal, expresso através do Estado.

A sociedade civil surge então no pensamento hegeliano como a instância capaz de dialeticamente superar as particularidades, universalizando-as. Desse modo, as contradições de interesses na sociedade deveriam ser superadas não pela repressão, mas sim pela subordinação da sociedade civil (vontade particular) ao Estado (vontade universal). Rousseau considerava o Estado como expressão da vontade comum diferente da vontade geral do povo ao qual aquela deveria estar subordinada.[62]

Entretanto, na filosofia hegeliana do Direito, o Estado não seria totalitário, pois integraria todos os interesses sociais sem excluí-los mutuamente, ou seja, a hegemonia (o predomínio da universalidade) se articula com o pluralismo (a conservação da particularidade).[63]

---

[62] PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau in Cadernos de ética e filosofia política, n. 7, 2/2005, p. 65-82.

[63] Carlos Nelson Coutinho aponta essa conciliação na filosofia hegeliana entre hegemo-

Essa conciliação entre o público e o privado que ocorre na sociedade civil somente se legitimaria se amparada numa moralidade objetiva. A vida social implica a interação constante de interesses que obriga a permanentes escolhas individuais. São essas opções que constituem objetivamente para Hegel um conjunto de valores e condutas que regulam a ação individual. Essa "vida ética" ou "eticidade" (*Sittlichkeit*) encontra no Estado a sua universalização definitiva. O Estado surge então como uma totalidade sintética dos múltiplos interesses presentes na comunidade.

> Daí provém que nem o universal tem valor e é realizado sem o interesse, a consciência e a vontade particulares, nem os indivíduos vivem como pessoas privadas unicamente orientadas pelo seu interesse e sem relação com a vontade universal; deste fim são conscientes em sua atividade individual. O princípio dos Estados Modernos tem esta imensa força e profundidade: permitem que o espírito da subjetividade chegue até a extrema autonomia da particularidade pessoal ao mesmo tempo em que o reconduz à unidade substancial, assim mantendo esta unidade no seu próprio princípio (HEGEL, 1959, p. 256-257).

O Estado que não correspondesse a eticidade não seria um Estado legítimo ou sequer poderia ser considerado Estado. Com o conceito de eticidade, Hegel atrai a noção de vontade geral para o âmbito da história. Não há um contrato social resultante de acordos entre os diversos interesses particulares. É a objetividade da interação entre os homens na sociedade que enseja a universalização de uma vontade coletiva através do Estado.[64]

Desse modo, Hegel demonstra que a vontade universal (Estado) é resultante da história e, portanto, objetivamente determinada. Carlos Nelson Coutinho considera assim que Hegel, com o conceito de "eticidade", conseguiu dar uma dimensão concreta à noção abstrata e formal de "vontade geral" de Rousseau. No entanto, os limites da filosofia hegeliana encontram-se assim na:

> circunstância de o "liberalismo', como forma de Estado, não se conformar à sua concepção idealizada em que a *"vontade subjetiva"* e a "*vontade racional*" se encontram em completa unidade sob a "universalidade da Razão", resolvendo assim, imaginariamente, a "oposição entre liberdade e necessidade".(...) Pois nunca foi intenção do liberalismo, e nunca o será no futuro, a corporificação prática dos princípios ideais da vontade geral na sua estrutura de Estado legislativo. (...) Ainda assim, a realização de alguns aspectos da "vontade geral empírica" permanece viável sob condições sociais adequadamente alteradas (Mészaros, 2009, 174 a 178).

Esse breve apontamento histórico-filosófico de algumas das tensões entre o público e o privado, o particular e o geral, o individual e o coletivo, demonstra que, como afirmara Bobbio, o tema fundamental da filosofia política moderna é de fato o das fronteiras do Estado como organização da esfera política.

São justamente esses recuos e avanços das fronteiras das funções estatais que possuem na noção histórica e social de público o seu instrumento mediador. Sem a justificação metafísica dos Estados Absolutistas, os Estados Modernos erigiram as suas instituições políticas sob a bandei-

nia e pluralismo (COUTINHO, 2008, p.132 e 134).

[64] Carlos Nelson Coutinho destaca assim a importância do conceito de eticidade hegeliano: "Com a idéia de valores e normas que surgem objetivamente da vida social interativa, Hegel tenta nos mostrar que a vontade geral (ou universal) não é o resultado da ação de vontades singulares 'virtuosas', mas é algo que, de certo modo, antecede e determina as próprias vontades singulares. Portanto, para ele, essa vontade geral não resulta de um contrato entre vontades singulares, mas é um fenômeno social-objetivo, um produto do desenvolvimento do próprio "espírito", ou seja da história"(COUTINHO, 2008, p. 132/133).

ra da universalidade e do bem comum. Independentemente da gestão do Estado beneficiar determinados setores sociais em detrimento de outros, foi constante a menção à coletividade e ao interesse geral nos governos modernos e contemporâneos.

Nem sequer as muitas ditaduras do século XX ousaram defender o interesse do governante como motivador da ação estatal. As Constituições contemporâneas dos Estados Democráticos de Direito estão assim marcadas pela divisão entre as esferas pública (interesse comum) e privada (interesse particular), sendo a principal questão o estabelecimento de mecanismos de controle dos eventuais conflitos na interseção entre as duas esferas. Eliminar, assim, a noção de supremacia do interesse público altera substancialmente estes mecanismos de conciliação entre o público e o privado com graves consequências jurídicas e sociais.

O interesse público no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição brasileira de 1988, por exemplo, está repleta de dispositivos que consagram a tentativa de compatibilizar a esfera pública e a privada. A propriedade privada, por exemplo, é assegurada como direito individual fundamental (art. 5, *caput*, CR/1988) ao mesmo tempo em que se consagra a função social da propriedade, que, limitando o seu exercício, permite a criação de institutos como a desapropriação, o IPTU progressivo, o parcelamento compulsório e o usucapião (respectivamente, artigos 182, 183 e 184 da CR/1988). Igualmente, a livre iniciativa privada (art. 170) é flexibilizada quando a intervenção estatal na ordem econômica for "necessária aos imperativos de segurança nacional" ou "a relevante interesse coletivo" (artigo 173).

Observa-se então que é justamente a noção de interesse coletivo que justifica a atuação estatal no âmbito da esfera privada. Uma hipotética desapropriação de imóvel por motivos de perseguição política seria inconstitucional por violar o direito à propriedade privada sem que haja uma finalidade pública a justificar e autorizar tal restrição. A criação de empresas estatais está sujeita ao mesmo condicionante. A criação, por exemplo, de bancos ou outras empresas prestadoras de serviços públicos obrigatoriamente deve também estar fundada no interesse público para excepcionalmente ser autorizada. Não verificado o interesse público essa atuação é inconstitucional.

No entanto, as reformas do Estado que modificaram as funções estatais colocaram novas dúvidas sobre essas fronteiras entre as esferas pública e privada. A distinção entre o público e o privado tornou-se então um tema candente das ciências sociais contemporâneas. Não é por outra razão que a palavra "público" tem constantemente frequentado desde os projetos governamentais de reforma do Estado, passando pelas teses acadêmicas e ganhando as ruas nas demandas por direitos sociais como, por exemplo, nas reivindicações por saúde e educação "públicas". Nessas circunstâncias, o adjetivo "público" acompanha sempre a demanda substantiva como se, por si só, expressasse uma síntese de todo um programa acabado.

A contra-reforma do Estado que desmantelou os Estados do *Welfare State* dividiu a arena política na disputa entre os privatistas e os estatistas. De forma simplista, pode-se afirmar que estes defendiam a presença estatal na ordem econômica enquanto os primeiros preferiam a diminuição da intervenção do Estado. No entanto, antes mesmo da crise econômica de 2008, essa dicotomia começou a ruir. As mudanças aceleradas promovidas pelo modo de produção capitalista acarretaram modificações também na atuação do Estado e consequentemente na ordem jurídica que o organiza.

O neoliberalismo ortodoxo cedeu lugar a uma proposta que Bresser Pereira denominou "republicização" do Estado (BRESSER PEREIRA, 2001). O pensamento liberal passa a admitir uma forte participação do Estado em diversas áreas da vida social, porém defende uma mudança na função desempenhada pela burocracia e pela alocação dos recursos orçamentários. Para superar a atual crise econômica, indubitavelmente essa perspectiva vem ganhando fôlego através da forte intervenção estatal como, por exemplo, aquela verificada recentemente na estatização de gigantes capitalistas como a General Motors nos Estados Unidos.

No entanto, com essa banalização da sua utilização, o termo "público" se esvaziou de significado. Citaremos então um exemplo atual onde ficam evidentes as contradições ideológicas em torno da redefinição do conceito de público. A aprovação da Lei 3.339 de 1999, que assegurava o passe-livre para estudantes, portadores de deficiências e idosos no Rio de Janeiro, colocou em lados antagônicos duas concepções distintas de "público".

Os estudantes, idosos e as pessoas com necessidades especiais defendiam como solução para a controvérsia o caráter público do transporte coletivo. Para estes, o "público" se identifica principalmente com a ideia de gratuidade do serviço, portanto a lei aprovada pelo legislativo concretizou esse direito.

Em sentido diametralmente oposto, os proprietários de ônibus também defendiam o regime público do referido transporte. Contudo, para as concessionárias do serviço, transporte "público" significa a obrigação do Estado de custear os serviços através da autorização da cobrança de tarifas diretamente dos usuários ou transferindo recursos orçamentários para garantir o passe-livre. Nessa última perspectiva, "público" corresponderia à presença da chamada cláusula do equilíbrio econômico-financeiro do contrato que garante, em favor das concessionárias, a alteração dos contratos públicos para preservar a taxa de lucro.

Para sublinhar ainda mais a importância da redefinição do conceito de "público", elenca-se a disputa judicial entre a Agência Nacional de Saúde (ANS) e as seguradoras privadas de plano de saúde em torno da constitucionalidade do art. 32 da Lei 9.656/98, que determinava o ressarcimento pelas operadoras dos custos dos atendimentos de segurados pelo SUS.

As seguradoras particulares alegaram que o artigo 196 da Constituição de 1988 considera a saúde como "direito de todos e dever do Estado", ou seja, de "relevância pública", como expresso no artigo 197 (RESP 889.651-RJ). Portanto, os segurados, mesmo com planos de saúde privados, poderiam utilizar a rede estatal sem com isso gerar nenhum dever de contraprestação pelas seguradoras. A noção de gratuidade aparece nessa argumentação como impedimento do ressarcimento pelas operadoras de plano de saúde pelos valores gastos pela rede estatal no tratamento dos seus segurados, o que representou, em 2006, 822.613 atendimentos correspondentes ao valor total de R$ 1.171.443.588.[65]

Ao contrário, a agência governamental sustentava que considerar a saúde um serviço público implicava na sujeição das operadoras às regras restritivas à livre iniciativa. A ANS defendia consequentemente a constitucionalidade do referido artigo 32, que obrigava o ressarcimento pelas operadoras dos gastos do Estado com seus segurados.

Outro exemplo dessas contradições de interesses está no regime de prestação dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica e de água. O "interesse público" envolvido nessas atividades é evocado

[65] Analisei esta questão mais detidamente no artigo "Seguridade social e regulação jurídica: o público e o privado na interpretação do artigo 32 da Lei 9.656/98" apresentado durante o I Seminário Latino-Americano de Pós-Graduação em Ciências Sociais ocorrido em junho de 2008.

para afastar a lógica contratual do direito civil, que regula as atividades comerciais, quando autoriza as concessionárias privadas a cobrar tarifa compulsória mesmo daqueles consumidores que não utilizaram o serviço (tarifa mínima de água e luz), para sustentar o sistema. No entanto, o mesmo "interesse público" dessas atividades é negado quando se pretende interromper o serviço público quando o usuário não pode pagar pelo recebimento de água e energia elétrica.

Observa-se, nos exemplos citados, que não houve por nenhuma das partes envolvidas nos litígios, ou mesmo pelo judiciário competente para solucioná-los, contestação sobre a natureza pública dos serviços de transporte, de saúde ou de distribuição de água e coleta de esgoto. Esse consenso entre partes com interesses opostos demonstra a atual inutilidade do conceito de público e, principalmente, comprova a necessidade de aprofundamento teórico das ciências sociais e jurídicas sobre o tema. Afinal, qual é o atual significado jurídico e social da noção de "público"?

O significado da distinção entre "público" e "privado" está assim presente em muitos outros dos principais debates jurídicos contemporâneos no Brasil: a constitucionalidade do monopólio dos correios, a alteração do regime dos servidores da guarda municipal carioca, a cobrança da taxa de esgoto, a renovação de matrícula dos alunos na rede particular de ensino (ADI 1.007), o reajuste das mensalidades (ADIN 319-DF), a possibilidade de exploração das atividades de transporte fluvial (RE 220.999-7-PE), diferenciação jurídica entre taxa e preço público, a obrigatoriedade da cobrança da taxa de lixo municipal, o monopólio dos depósitos judiciais, direito de greve dos servidores públicos (MI 712-8), flexibilização do monopólio do petróleo (ADIs 3.273 e 3.366), a possibilidade de suspensão por inadimplemento do fornecimento de água ou energia elétrica, dentre outras controvérsias jurídicas em que o conceito de público assume uma função central.

Desse modo, a redefinição de "público" torna-se palco para uma acirrada disputa política e ideológica. A ciência jurídica não conseguiu ainda estabelecer uma posição coerente diante da rápida transformação da atuação do Estado verificada na década de 1990.

Diversas contradições são percebidas facilmente na jurisprudência dos tribunais. Muitas decisões judiciais acabam por pender para a satisfação dos interesses daqueles que se apropriaram dos meios de produção, dos recursos naturais e das atividades essenciais para manutenção do bem estar coletivo. Na tentativa atual de construção do novo marco regulatório dos serviços públicos, preservam-se mecanismos de autoridade estatal, ao mesmo tempo em que se descartam os princípios garantidores dos direitos atrelados a tais bens vitais à preservação da vida humana.

A inclusão de determinada atividade econômica na definição de serviço público deveria ensejar o reconhecimento da sua vinculação a algum direito fundamental que autorize a intromissão estatal. Ao retirar determinada atividade da esfera privada da liberdade de iniciativa, o Estado pode reconhecer prerrogativas especiais às concessionárias, mas não sem igualmente assegurar direitos especiais aos cidadãos.

O interesse público em determinado serviço significa obrigatoriamente a obediência aos princípios públicos que os regem, tais como os da continuidade, obrigatoriedade do fornecimento, igualdade dos usuários, gratuidade ou modicidade das tarifas.

É importante destacar que não se está aqui a criticar a nova teoria da Administração pública ou do direito administrativo na correta distinção apontada entre o conceito de público e Estado. Nos Estados contemporâneos, não há legitimidade alguma na defesa da supremacia

do interesse do Estado sobre os indivíduos. Contudo, não há como se admitir a existência de um Estado legítimo e democrático que não esteja fundado no interesse coletivo ou, ao menos, da maioria da sociedade.

O Estado, como definiu Gramsci, é o instrumento que opera a transformação dos interesses particulares de classe (privados) em interesses universais públicos através de dois meios: coação e consenso. Este último é onde repousa a ideia de legitimidade. Com essa afirmação, não se pretende ignorar que a utilização da coação também prescinde de legitimidade, como destacou Weber ao definir o Estado como monopólio da coerção legitima.[66] Norberto Bobbio, apoiando-se em Rousseau, adverte igualmente que não há desigualdade que precise ser mais legitimada do que aquelas estabelecidas pelo poder:

> É princípio geral de filosofia moral que a má conduta é que precisa ser justificada, e não a boa conduta: não precisa de nenhuma justificação quem desafia a morte para salvar um homem em perigo, mas precisará apresentar justificação quem o deixa morrer. (...) Apenas a referência a um princípio de legitimação faz do poder de impor deveres um direito e da obediência dos destinatários da imposição um dever, transforma relação de mera força em uma relação jurídica (BOBBIO, 2000, p. 234-235).

Não existe assim direito sem legitimidade. A legitimação não se assenta, portanto, na mera legalidade de um sistema de normas e repartição de competências, como considerou a teoria positivista "pura" do Direito defendida por Kelsen. A legitimidade dos Estados constitucionais encontra-se também no que a filosofia hegeliana denominou "eticidade social", ou seja, na aceitação de determinado conjunto de práticas e valores reiterados nas relações sociais cotidianas.

Situações esdrúxulas como a obrigatoriedade do pagamento pela água que não se consome, ao mesmo tempo em que se admite que o cidadão sem recursos para arcar com os serviços fique sem acesso à água, afeta sensivelmente a legitimidade do Estado. A confusão teórica entre interesse público e interesse do Estado acaba por propiciar a prevalência do interesse particular sobre o bem estar comum.

Desse modo, não é factível, como propõem alguns defensores do novo marco regulatório, resolver a contradição entre o público e o privado demonstrando, "com aportes da filosofia constitucional e da teoria dos direitos fundamentais, que o chamado princípio da supremacia do interesse público sobre o particular não constitui critério adequada para resolução destas colisões" (SARMENTO, 2010, p.23).

Simplesmente desvincular, desse modo, o exercício do poder pelo Estado da ideia de vontade geral não é possível. A incipiente regulamentação dos serviços públicos no Brasil, que propõe a exclusão da supremacia do interesse público, acaba por ignorar os elos entre a legitimação do Estado e os direitos fundamentais, assim como das próprias consequências sociais dessa opção. Essa crescente dissociação entre o exercício do poder do Estado e o interesse público afeta prejudicialmente a noção de justiça e a própria legitimidade do Estado de Direito.

O aspecto formal não é, como advogado por Ari Sundfeld, "a única maneira de construir uma distinção entre 'público' e 'privado' que seja útil ao operador do direito" (SUNDFELD, 2007, p. 141). Ao contrário, essa concepção segue atrelada a uma perspectiva positivista do Direito na qual a legitimidade social, a efetividade e a harmonia das normas sucumbem diante da competência dos órgãos normativos. Interessa ao jurista iden-

[66] Carlos Nelson Coutinho destaca que o conceito de hegemonia relaciona-se diretamente com a subordinação do privado ao público: "Uma característica básica do conceito gramsciano de hegemonia é a afirmação de que, numa relação hegemônica, ocorre uma prioridade da vontade geral sobre a vontade singular, ou, em outras palavras, do interesse comum sobre o interesse privado." (COUTINHO, 1999, p. 122).

tificar não apenas o conjunto de regras aplicados em torno dos serviços públicos, mas, principalmente, quais serviços, dentro de uma perspectiva de defesa de direitos fundamentais, merecem a aplicação dessas regras. A questão dos direitos fundamentais hoje de fato é uma questão política. O resgate da legitimidade do Estado Democrático de Direito está, assim, vinculado à efetivação dos novos direitos e, principalmente, dos já existentes.

A erosão da supremacia do interesse público e, por conseguinte, dos próprios serviços públicos, tende a arrastar gradativamente o véu que encobre as desigualdades materiais e, com isso, abrir novos tempos de questionamentos e ebulições sociais.

A legitimidade democrática do Estado depende portanto da utilização coerente entre os princípios e poderes da Administração. Para a prevalência da *vontade geral* é necessária a preservação dos interesses coletivos sem os quais o regime jurídico não pode se legitimar. O estabelecimento de regime jurídico que fundamente a prestação dos serviços públicos no Brasil de forma mais harmônica é indispensável para a preservação futura da democracia e a efetivação dos direitos fundamentais.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

BINENBJOM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____.Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**, 22ª ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson Coutinho. **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios, 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GOMES, Gustavo França. Água e regulação jurídica: aspectos jurídicos e sociais da regulação dos serviços públicos de distribuição de água e coleta de esgoto. (Dissertação de mestrado PPGSD/UFF, 2006)

_____. Seguridade social e regulação jurídica: o público e o privado na interpretação do artigo 32 da Lei 9.656/98. In: *I Seminário Latino-Americano de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, UFRJ, ocorrido em junho de 2008.

HEGEL. **Princípios da Filosofia do Direito.** Lisboa: Guimarães Editores, 1959.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado.** São Paulo: Mestre Jou, 1968.

MÉSZÁROS, István. **Estrutura social e formas de consciência:** a determinação social do método. São Paulo: Boitempo, 2009.

MADISON. **O Federalista.** Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

NETO, Floriano Peixoto de Azevedo Marques. **Regulação estatal e interesse público.** São Paulo: Malheiros, 2002.

PINTO, Marcio Morena. **A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau.** In: *Cadernos de ética e filosofia política,* n. 7, 2/2005, p. 65-82.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social.** São Paulo: Nova Cultural, 1999.

_____. Discursos sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados:**

desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público.** 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ÉTICA E REALISMO POLÍTICO EM NORBERTO BOBBIO

NORBERTO BOBBIO: ETHICS AND POLITICAL REALISM

Carlos Nunes GUIMARÃES[67]

Resumo

Este ensaio trata da relação entre ética e política no pensamento de Norberto Bobbio. O filósofo italiano, - que foi influenciado tanto pelo idealismo kantiano quanto pelo realismo hobbesiano -, enfrenta o complexo problema da relação entre ética e política, apresentando as teorias sobre as possíveis relações entre as duas esferas que foram elaboradas pela filosofia política: desde o realismo político do "fim que justifica os meios" de Maquiavel e da razão de Estado, até as duas éticas, da responsabilidade e dos princípios, de Weber, passando por posições intermediárias. Após esta exposição histórico-conceitual da questão, Bobbio reconhece que o tema não admite uma solução definitiva, como todas as questões morais, mas aponta para a democracia como aquele sistema que, apesar de todas as suas limitações, mais permite aproximação entre as exigências da moral e da política, entre o interesse particular e o coletivo. Reconhece, porém, que para alcançar este objetivo não são suficientes somente as boas leis, mas também bons cidadãos, que precisam ser educados para as virtudes cívicas.

[67] Doutorando pelo Programa Integrado de Doutorado em Filosofia UFPB-UFPE-UFRN; membro do Núcleo de Cidadania e direitos Humanos da UFPB.

Palavras-chave: Ética. Política. Realismo. Poder. Razão de Estado.

Abstract

This paper deals with the relationship between ethics and politics in the thought of Norberto Bobbio. The Italian philosopher, - who was influenced by both the Kantian idealism as the Hobbesian realism - faces the complex problem of the relationship between ethics and politics, presenting theories about the possible relations between the two spheres that have been produced by political philosophy: from the political realism of "the end justifies the means" of Machiavelli and the Reason of State, until the two ethics, of responsibility and of principles, proposed by Weber, passing through intermediate positions. After this exhibition of the conceptual history of the question, Bobbio recognizes that the subject does not admit a definitive solution, like happen with all moral issues; but points to democracy as that system which, despite all its limitations, allows more convergence between the requirements of morality and politics, between private interest and the collective. Bobbio recognizes, however, that achieving this goal are not only sufficient good laws, but also good citizens, who must be educated to the civic virtues.

Keywords: Ethics. Politics. Realism. Power. Reason of State.

Ética e política

Os homens inevitavelmente estão envolvidos pela política. Esta atividade é inerente à própria condição humana de convivência em sociedade. Muitos são os fatores que contribuem para a incompreensão da política enquanto uma atividade imprescindível para resolução de conflitos e um caminho para a realização do homem enquanto ser social; destaca-se entre estes, os questionamentos acerca da conduta ética dos homens no universo da política.

De acordo com Norberto Bobbio a relação entre ética e política é um "tema velho e sempre novo, porque não existe questão moral, em qualquer campo que seja proposto, que tenha encontrado uma solução definitiva" (BOBBIO, 2000, p. 177). Com efeito, em busca de respostas a esta intrigante questão, Bobbio analisa as origens desta relação conflituosa e aponta que o dualismo entre ética e política é um dos aspectos da grande oposição entre Igreja e Estado:

> Um dualismo que não poderia nascer senão da oposição entre uma instituição cuja missão é ensinar, pregar e recomendar leis universais da conduta, que foram reveladas por Deus, e uma instituição terrena cuja tarefa é assegurar a ordem temporal nas relações dos homens entre si (BOBBIO, 2000, 182).

A contradição que insiste em envolver esta relação (ética e política) não era preocupação do homem Greco-romano, forjado por condutas, padrões e valores a partir do que emanava do Estado. Os conceitos de homem e de cidadão fundiam-se. Era da *polis* que brotavam os códigos de comportamentos. Em Aristóteles, vamos observar que é objetivo da ética conseguir a felicidade para o homem por meio de funcionamento adequado de suas potencialidades. Todavia ressaltemos que o estagirita não defende um ideal individualista.

> Por auto-suficiente não entendemos aquilo que é suficiente para um homem isolado, para alguém que leva uma vida solitária, mas também

> para seus pais, filhos, a esposa, em geral para os seus amigos e concidadãos, pois o homem é por natureza um animal político. (ARISTÓTELES, 1992, p.23, 1097b-10)

Desta forma, Aristóteles compreende a *polis* como o coroamento natural de um processo que principiando na família, depois nas aldeias, encontrava na cidade-estado a via de desenvolvimento humano, ou o direito de os homens viverem suas vidas de modo mais desejável. Ora, se a ética é a ciência do bem para o indivíduo, de maneira semelhante a política o é para a coletividade, assim, ética e política estão conjugadas.

Há, pois, uma estreita ligação entre o indivíduo e a comunidade, tendo a conseqüência, conforme Aristóteles, da conjugação entre ética e política. Para o Filósofo, este elo é de maneira tão sólido que o leva a enxergar a política como portadora de valores éticos: "a finalidade da ciência política é a finalidade suprema, e o principal empenho dessa ciência é infundir um certo caráter nos cidadãos, para torná-los bons e capazes de praaticar boas ações" (ARISTÓTELES, 1992, p. 27, 1099b – 30). Ou ainda, afirma o estagirita: "O homem verdadeiramente político é aquele que estudou especialmente a virtude da excelência, já que ele quer tornar os cidadãos homens bons e obedientes às leis". (ARISTÓTELES, 1992, p. 32, 1102 a-10).

Mas, o cristianismo inaugurou uma nova visão de mundo e introduziu o conflito na relação entre ética e política do qual o homem moderno não consegue se afastar. Por isto, Norberto Bobbio afirma que, apesar dos fundamentos estarem em Aristóteles, a relação entre ética e política que se estabeleceu hodiernamente é portadora da oposição teórica e prática entre a ação política e a moral cristã.

O pensador italiano apresenta outro fenômeno a alimentar a polêmica que nos tempos modernos se aprofunda:

> É verdade que a grande filosofia política nasceu na Grécia, mas a discussão da relação entre ética e política torna-se particularmente mais aguda com a formação do Estado moderno, e recebe pela primeira vez um termo que nunca mais a abandonou: "razão de Estado". (BOBBIO: 2000: 182).

No período histórico identificado como renascentista e da transição para a chamada Idade Moderna vão se ampliando os espaços de um pensamento que seculariza as consciências. Este processo tem um decisivo reflexo na formação dos Estados soberanos e temporais. A formação dos Estados trouxe intrínseca a necessidade de sua defesa. No conflituoso cenário onde se formaram, os defensores de sua soberania afirmavam não poder prescindir os Estados de métodos e instrumentos capazes de evitar sua ruína. Surge o conceito de "razão de Estado", ao qual Norberto Bobbio alude acima.

Embora a expressão *Ragione di Stato* tenha sido forjada pelo pensador italiano renascentista, o jesuíta Giovanni Botero em 1589 (SKINNER: 1996, p. 267), todavia, é no diplomata da república florentina, Nicolau Maquiavel que o conceito havia sido estabelecido com maior profundidade.

O autor de *O Príncipe* é contundente quanto expressa sua filosofia política, convencido da necessidade de preservar o Estado, mesmo a despeito de quaisquer julgamentos morais. Para Maquiavel, a manutenção da liberdade e do bem coletivo, somente serão garantidos pelo Estado que utilizar todas as medidas necessárias para sua preservação.

> Quando é necessário deliberar sobre uma decisão da qual depende a salvação do Estado, não se deve deixar de agir por consideração de justiça ou injustiça, humanidade ou crueldade, glória ou ignomínia. Deve-se seguir o caminho que leva à salvação do Estado e à manutenção de sua liberdade, rejeitando-se tudo mais. (MAQUIAVEL: 2007, p. 443).

Para Bobbio, a razão de Estado é a exigência de segurança do Estado, que impõe aos governantes determinados modos de atuar. A doutrina respectiva pode ser formulada, em seu núcleo essencial, quer como uma norma prescritiva de caráter técnico (como: "se queres alcançar esta meta, emprega estes meios"), quer como uma teoria empírica, que comprova e explica a conduta efetiva dos homens de Estado em determinadas condições (BOBBIO: 2000, p. 1066). Bobbio vê assim, como inseparáveis a discussão sobre ética, política e a razão de Estado.

Para nosso autor somente no século XVI a oposição é assumida como problema prático, e somente a partir daí surge a necessidade de oferecer a esta questão alguma explicação. E aponta o que considera neste debate, o "texto canônico": *O Príncipe,* de Maquiavel, chamando a atenção em particular para o Capítulo XVII desta obra, que impactou de forma extraordinária a noção de uma política idealizada que possa produzir o bem somente pelos caminhos do bem. No continente da política, a partir do florentino, ou seja, a política como a busca de resultados, a ética ganhou nova noção.

> Quanto mais seja louvável em um príncipe, manter a fé, vivendo com integridade e não com astúcia, qualquer um compreende: não obstante. a experiência mostra que, em nossos tempos, fizeram grandes coisas aqueles príncipes que a fé tiveram em pouca conta. (MAQUIAVEL, 1999, cap. XVII).

Analisando a assertiva do diplomata de Florença, Bobbio vê que a chave da questão está na expressão "grandes coisas":

> Se começarmos a discutir acerca dos problemas da ação humana, não do ponto de vista dos princípios, mas do ponto de vista das "grandes coisas", isto é, dos resultados, então o problema moral muda completamente de aspecto, invertendo-se radicalmente. (BOBBIO: 2000, 183).

Nesta perspectiva, a política como o resultado da ação dos homens na busca de "grandes coisas" conduz o debate a um conceito sobre o qual se apóia a razão de Estado: o realismo político.

O realismo político

Compreender o que traduz o realismo político é um caminho indispensável para encontrar as chaves dos debates entre ética e política. E mais uma vez, Norberto Bobbio nos aponta o pensamento de Nicolau Maquiavel.

Certamente que o florentino não fundou este pensamento; bem antes dele o historiador grego Tucídides já o expôs quando relata na *História da Guerra do Peloponeso*, as origens, motivações e dinâmicas da conflituosa relação entre Esparta e Atenas. Assim como há registros das posições antagônicas entre idealistas e realistas, desde a Atenas clássica, nos debates entre Sócrates e os sofistas Trasímaco e Cálicles, expostas por Platão em seus Diálogos *Górgias* e na *República*.

Todavia, é mesmo a partir do autor de *O Príncipe*, com *"La verità effettuale della cosa"* que o realismo ganha maior dimensão. Maquiavel critica aqueles que "conceberam repúblicas e monarquias jamais vistas e que nunca existiram na realidade". (MAQUIAVEL, 1999, cap. XV).

> Vai tanta diferença entre o como se vive e o modo por que se deveria viver. Que quem se preocupar com o que deveria fazer em vez do que se faz, aprende antes sua própria ruína, do que o modo de se preservar; e um homem que quiser fazer profissão de bondade, é natural que se arruíne entre tantos que são maus (...) se os homens fossem melhores não precisareis da força, nem da fraude.

Esta expressão do realismo declarada de forma contundente pelo secretário florentino é um ataque à tradição que debatia a política como deveria ser, enquanto que o secretário diz tratar a política como ela é. Nesta perspectiva, a lógica a conduzir as ações políticas ou dos Estados, já não fica submetida a julgamentos morais, ou sobre noções do bem e do mal. Mais adequado é dizer que no realismo a ação política é julgada pelos resultados que pode produzir. Em outras palavras é na compreensão de Norberto Bobbio (2000, p. 178) a afirmativa que Maquiavel atribui a Cosimo de Medici (e parece aprovar) de que os Estados não se governam com o *pater noster*. Maquiavel, prossegue Bobbio, "demonstra considerar, e dá por admitido, que o homem político não pode desenvolver a própria ação seguindo os preceitos da moral dominante, que em uma sociedade cristã coincide com a moral evangélica". (BOBBIO, 2000, p. 178).

Mas, apesar da sua capital influencia nos debates políticos, conforme afirma TOSI (2007), o realismo não é propriamente uma doutrina política ou um sistema político, como o liberalismo ou o socialismo, uma vez que não há uma unidade de pensamento. O realismo do "Maquiavel republicano" dos *Discursos* e de Espinosa do *Tratado Político* assume uma perspectiva *ex parte populi*, ao contrário do realismo do *Leviatã* hobbesiano, do Maquiavel de *O Príncipe*, posicionados *ex parte príncipe*; o realismo de Hobbes e Espinosa é jusnaturalista, já o hegeliano é historicista. Mas, apesar dessas diferenças pode-se falar de realismo político, porque existem elementos em comum.

Prossegue TOSI (2007) acerca do realismo

> Mais do que uma filosofia o realismo pode ser visto como um método, um "olhar", uma maneira de ver o homem e a sociedade: o olhar céptico e pessimista sobre a natureza humana e suas possibilidades de transformação radical; um olhar "amoral" sobre a política, que estabelece uma diferença profunda entre a moral individual e as razões da política que são irredutíveis uma a outra; um olhar objetivo, neutro, científico que se limita a observar o existente, a descrever, mais do que prescrever, ou prescrever a partir de uma descrição do homem e da sociedade assim como ela é e não como deveria ser. (IDEM, 2007, p. 3).

Sobre conceitos do realismo político, Hans Morgenthau, em sua obra *Política Entre as Nações* (apud NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 29*)* defende que o Estado define o interesse nacional e isto se traduz como poder, o que impõe ao governante a adoção da ética da responsabilidade, onde se abriga a tese de que o interesse relevante é a salvação do Estado. Esta é a afirmação da tese maquiaveliana, e desta forma a política pode visar três objetivos: manter o poder, aumentar o poder e demonstrar o poder. Pode-se desta forma afirmar que para os realistas o poder é o elemento central de suas análises.

Hans Morgenthau, (*apud* NOGUEIRA & MESSARI: 2005, p. 33-34), teórico que organizou e deu consistência ao realismo político como abordagem teórica nas relações internacionais, estabeleceu seis princípios que definem e diferenciam o realismo em relação a outras "disciplinas", a saber:

> 1. A política assim como a sociedade é governada por leis objetivas que refletem a natureza humana. A ênfase aqui é no conceito de lei e no conceito de objetividade. Por lei, entende-se uma repetição consistente dos eventos, enquanto pela objetividade, entende-se o caráter imutável dos fenômenos da política. Portanto, para entender, analisar e lidar com a política é necessário referir-se à natureza humana, isto é, ao que há de mais profundo e mais imutável no ser humano.

2. Morgenthau define os interesses em termos de poder, propondo, assim, fazer a teoria na perspectiva do estadista. Segundo ele, este princípio protege o realismo de duas falácias, a preocupação com as motivações e com as preferências ideológicas, já que bons motivos não levam necessariamente ao sucesso das políticas. Para contornar tais falácias, afirmou que todos os Estados têm o mesmo objetivo: o poder. Com este princípio afirma-se a autonomia da política em relação às demais esferas sociais, e elevou a racionalidade ao instrumento central do processo político. O uso da razão caracteriza a esfera política.

3. O terceiro princípio destaca o poder como um conceito universalmente definido, mas cuja expressão varia no tempo e no espaço. Isto é, a expressão do poder varia com o contexto e o lugar nos quais este poder é exercido.

4. O quarto princípio estabelece a importância dos princípios morais como guia das ações políticas, mas afirma que os princípios morais devem ser subordinados aos interesses da ação política. Em outros termos, e para utilizar um conceito usado por Morgenthau, o limite dos princípios morais é a prudência: ao observar os princípios morais, o estadista tem de ter claro que a segurança e os interesses do Estado que governa não estão ameaçados.

5. No quinto princípio, é afirmado que os princípios morais não são universais, ma sim particulares. As aspirações morais de uma nação não se aplicam ao resto do universo. Para ele, os princípios morais de um Estado não devem nem podem ser considerados princípios morais universais, expansivos para o resto da humanidade. Neste princípio o autor estava claramente lidando com uma tendência nos Estados Unidos de se considerar os princípios morais americanos superiores aos demais e, portanto, que é dever dos Estados Unidos "exportar" tais princípios ao resto do mundo.

6. No sexto e último princípio, é afirmada a autonomia da esfera política em relação as demais esferas, a jurídica, a religiosa, etc. Ao afirmar tal princípio, Morgenthau reconhece a legitimidade de se pensar os fenômenos sociais de várias maneiras, mas afirma que a política estuda fenômenos específicos e que a tornam total e legitimamente autônoma em relação as demais esferas.

Pier Paolo Portinaro, em *El Realismo Político* (1999, p. 32) citando Norberto Bobbio, afirma que:

> En su dimensión descriptiva, es un paradigma epistemológico al que se aten una concepción de la política como lucha por el poder – una lucha que se vale de la violencia hasta el extremo del asesinato físico-y una concepción del Estado como "puro fenómeno de fuerza o como instrumento de imposición de un orden. En su articulación, prescritiva, por realismo debe entenderse en cambio una orientación, una sensibilidad, podríamos decir casi un instinto, al servicio de La auto conservación del sujeto colectivo que es el Estado, una especie de tecnología del poder que opera sobre los móviles de La acción humana, un arte de gobierno que se apoya en un conjunto más o menos sistemático de máximas prudentes y constantemente orientado a La búsqueda de un precario equilibrio en una situación caracterizada por la desigualdad, actores hostiles e recursos escasos.

Portanto, o realismo político que ganha visibilidade, sobretudo através da razão de Estado, vai provocar uma ruptura na compreensão tradicional da relação entre ética e política. Este conflito emerge quando

os objetivos políticos necessitam, pela via da razão de Estado, da implementação de medidas que a consciência moral do homem - privado - desaprova por ter como parâmetro de conduta valores que transcendem a compreensão do poder temporal.

Bobbio e a relação entre ética e política

Enfrentando esta polêmica Norberto Bobbio em sua obra *Teoria Geral da Política (2000)* reconhece que o problema das relações entre ética e política é mais grave:

> Porque a experiência histórica mostrou (...) e o senso comum parece ter pacificamente aceito, que o homem político pode comportar-se de modo disforme da moral comum, que um ato ilícito na moral pode ser considerado e apreciado como lícito na política – em suma, que a política obedece a um código de regras, ou sistema normativo, diferente de, e em parte incompatível com, o código, ou sistema normativo, da conduta moral. (BOBBIO: 2000, p. 177).

Para responder se a política pode ser submetida ao juízo moral, Bobbio articula um elenco com cinco teorias que chama de "justificações":

Teoria da derrogação: Não há lei moral que não preveja exceções em circunstâncias particulares. A regra "não matarás" falha no caso da legítima defesa – vale dizer no caso em que a violência é o único remédio possível para a violência, naquela particular circunstância (BOBBIO, 2000, p. 186).

Nesta perspectiva, a ética na política não foge a este preceito. Não há lei moral que não comporte a excepcionalidade. É justamente sobre esta justificação que se apóia a razão de Estado. Ou seja, assim como o exemplo de "não matar" falha no caso da legítima defesa, a razão de Estado é compreendida como a legítima defesa do Estado.

A teoria da ética especial: Nesta "justificação" Bobbio invoca a categoria do *jus singulare*, que em relação ao *jus commune* "concerne particularidade aos sujeitos, ou seja, ao status de certos sujeitos que exatamente em razão de seu status gozam ou sofrem de um regime normativo distinto daqueles das pessoas comuns" (BOBBIO, 2000, p. 188).

Desta forma a ética das categorias profissionais submete aqueles profissionais em específico, ou, o médico à ética médica, o advogado à ética de sua profissão, etc., Ora, estes códigos de condutas destinam-se a regular os comportamentos naquelas relações, é então, uma ética especial, para uma circunstância especial, ou determinada, específica. É neste sentido que Bobbio chama as éticas profissionais de morais singulares. Com efeito, o desempenho político comporta uma ética singular? "Trata-se de saber se a atividade política é uma atividade com características específicas tais que exijam um regime normativo particular que tenha a mesma razão de ser de qualquer outra ética profissional". (BOBBIO, 2000, p. 189). Bobbio não considera estranho propor esta questão nestes termos. "O fim do médico é a saúde, o do sacerdote, a salvação das almas, o do político, o bem comum". E lembra que no início na antiga Grécia, a política era considerada uma técnica, uma forma de fazer construtivo (*o poiéin)*. A ética política "torna-se dessa maneira a ética do político e, enquanto ética do político, portanto torna-se dessa maneira ética especial, pode ter seus motivos justificados para a aprovação de uma conduta que à pessoa comum pode parecer imoral, mas que ao filósofo parece simplesmente a necessária conformação do individuo-membro à ética do grupo". (BOBBIO, 2000, p. 189).

A teoria da superioridade da política: "com relação ao problema das relações entre moral e política, uma das soluções possíveis é conceber moral e política como dois sistemas normativos distintos, mas não totalmente independentes um do outro, e sim colocados um sobre o outro

em ordem hierárquica". (BOBBIO, 2000, p. 190). Bobbio vai buscar o exemplo de dois destacados pensadores: Benedetto Croce e Georg F. Hegel. Para o primeiro a política não pertence à esfera ética e sim da economia. Na escala hierárquica a ética se sobrepõe a política. Croce afirma que a vida política ou prepara a moral, ou é ela mesma instrumento de forma de vida moral, apresenta, segundo Bobbio, "uma dialética não de opostos, mas de distintos, onde um é superior ao outro, moral e política interpretadas como dois distintos, e neste sistema a política fica embaixo, e a moral, em cima" (BOBBIO, 2000, p. 190).

O filósofo alemão Hegel admite a existência dos dois sistemas, mas diferentemente de Croce considera superior o sistema político. Para Hegel o Estado tem a responsabilidade de defender e garantir valores éticos coletivos para que se formem bons cidadãos. Nesta perspectiva, o Estado encontra-se numa condição superior, assim "considera o Estado como racional em si e por si" como o momento último da eticidade, a qual é por sua vez o momento último do Espírito Objetivo, teve de colocar o imperativo último do Estado acima dos imperativos da moral individual". (BOBBIO, 2000, p. 192).

Se a esfera da moralidade é a esfera privada, a eticidade orienta e oferece fundamento aquela moral. Entende-se da filosofia de Hegel, que o indivíduo é uma parte, faz parte de uma totalidade ética que lhe é superior. E esta totalidade é o Estado. De acordo com Bobbio, "parece correto afirmar que, para Hegel, a moral individual é a inferior no que concerne à sua validade à moral do Estado e deve a ela ceder quando o dever histórico do Estado assim o exigir". (BOBBIO, 2000, p. 193).

O fim justifica os meios: Esta máxima creditada a Maquiavel é a expressão que engloba a razão de Estado e o realismo político. O julgamento das ações políticas será realizado sobre os fins que estas atingiram. Para Bobbio:

> "o que constitui o núcleo fundamental do maquiavelismo não é tanto o reconhecimento da distinção entre ações boas em si e ações para além de si, mas a distinção entre moral e política com base nessa distinção, vale dizer, a afirmação de que a esfera da política é a esfera de ações instrumentais que, enquanto tal, devem ser julgadas não em si mesmas, mas com base na sua maior ou menor idoneidade na realização do objetivo". (BOBBIO, 2000, p. 193).

Se o julgamento das ações políticas será feito *a posteriori*, com base nos resultados produzidos, como então na política se estabelecer uma moral dos meios? Já foi afirmado nas considerações sobre razão de Estado e realismo que a utilização de meios extraordinários, o recurso à violência, etc., fazem parte do universo da política, desta forma não é possível estabelecer uma ética dos meios. Os meios impediriam os fins. Ora, mas em política a expectativa é justamente pelos fins que ela pode produzir. Maquiavel bem sabia disto:

> O que conta por fim são os resultados. Cuide, pois, o príncipe de vencer e manter o Estado: os meios serão julgados honrosos e louvados por todos, porque o vulgo está sempre voltado para as aparências e para o resultado das coisas. (MAQUIAVEL, 1999, cap. XVIII).

Para Bobbio, torna-se evidente, "que aquilo que conta na conduta do homem de Estado é o fim, as 'grandes coisas', e a realização do fim torna lícita as ações, tais como não observar os pactos estabelecidos, condenadas pelo o outro código, o código moral, ao qual devem obedecer os comuns mortais". (BOBBIO, 2000, p. 194).

Em seu ensaio "*Elogio da Serenidade*", Bobbio reconhece, assim como Weber, que a ética política é a ética de quem exerce atividade

política na concepção de quem argumenta partindo da consideração da ética profissional, não é o poder em si, mas o poder como condição para o alcance de um fim que é o bem comum, o interesse coletivo geral. Não é mais o bom governo um dos critérios tradicionais e continuamente renovados para distinguir o bom governo do mau governo, é precisamente a valorização da obtenção ou não deste fim específico: bom governo é aquele de persegue o bem comum, mau governo é o de quem persegue o próprio bem. (BOBBIO: 2002, p 80).

As duas éticas: "de todas as teorias sobre a relação entre moral e política, aquela que levou às extremas conseqüências a tese de separação – e que portanto, pode ser considerada a mais conseqüentemente dualística admite a existência de duas morais fundadas em dois diferentes critérios de juízo das ações que levam a avaliações da mesma ação não necessariamente coincidentes, sendo portanto entre si incompatíveis e não-sobreponíveis". (BOBBIO, 2002, p. 195).

O teórico alemão Max Weber já encontrava esta problemática também como uma das justificativas a partir da compreensão religiosa, e fala de uma Ética do Sermão da Montanha: "onde se traduz a ética absoluta do Evangelho (...) a ética cósmica do amor nos diz: 'não resistas ao mal pela força', o político, ao contrário dirá: 'deves opor-te ao mal pela força, ou serás responsável pelo triunfo que ele alcance'. (WEBER, 1993, p. 111-112).

Este tema é discutido por Max Weber em suas famosas Conferências: *Ciência e Política, duas vocações*. Segundo analisa, a relação entre ética e política, impõe a distinção entre duas éticas, privada e pública, determinando duas esferas de comportamento dos homens. A primeira refere-se a ética da convicção e outra que chama de ética de responsabilidade, própria do território da política. Contudo, ele chama a atenção para que "isto não quer dizer que a ética da convicção equivalha a ausência de responsabilidade e a ética da responsabilidade, a ausência de convicção". (WEBER, 1993, p. 113). A ética de convicção firma-se sobre valores anteriores às ações, julgando as condutas conforme a observação de prescrições já orientadas anteriormente pela escala de valores estabelecida. Essa ética vai se adequar ao mundo privado dos homens que devem refletir acerca daqueles valores e decidir se devem ser incorporados nas suas vidas.

Por sua vez, a ética da responsabilidade, diferente daquela exposta, não se subordina a valores previamente construídos, mas seu julgamento dá-se com os resultados obtidos pelas ações, porque a atividade política destina-se a produzir resultados eficientes. Esta ética é o parâmetro do território político:

> O partidário da ética da responsabilidade, (...) contará com as fraquezas comuns dos homens (pois, como dizia muito procedentemente Fichte, não temos o direito de pressupor a bondade e a perfeição do homem e entenderá que não pode lançar a ombros alheios as conseqüências previsíveis de suas próprias ações. Dirá, portanto "Essas conseqüências são imputáveis a minha própria ação". (WEBER, 1993, p. 113).

Ainda sobre estas duas dimensões da ética, Max Weber diz da incompatibilidade de ambas:

> Não é possível conciliar a ética da convicção e a ética da responsabilidade, assim como não é possível, se jamais se fizer qualquer concessão ao princípio segundo o qual os fins justificam os meios, decretar, em nome da moral, qual o fim que justifica um meio determinado (...) Com efeito, todos esses objetivos que não é possível atingir a não ser através da atividade política – onde necessariamente se faz apelo a meios violentos e se acolhem os caminhos da ética da responsabilidade – colocam em perigo a 'salvação da alma'. (WEBER, 1993. p, 115-121).

Diante desta afirmativa, Norberto Bobbio (2000) chama a atenção para a incomensurabilidade dessas duas éticas. É necessário entender que ações justificadoras num determinado contexto, não o são em outro. Sobre esta duas éticas, Bobbio classifica como ética individual e ética de grupo. Esta compreensão explicará, para o ilustre teórico italiano, as discussões em torno da razão de Estado. O Estado tem razão que o indivíduo não tem. Segundo Bobbio a afirmação de que a política é a razão de Estado, encontra perfeita correspondência na afirmação de que a moral é a razão do indivíduo. São, pois, duas razões que nunca coincidem. (BOBBIO, 2000, p. 175). Duas éticas.

Certamente que Norberto Bobbio não tem uma solução acabada para tamanha questão, entretanto, mesmo que compreenda a formulação maquiaveliana e weberiana, que aponta uma esfera própria para a ética política, a ética dos fins, e mesmo que tenha exposto as teorias de "justificação", Bobbio registra as suas observações críticas e diante da famosa assertiva de que os que os fins justificam os meios, questiona: Quem justifica os fins? Será que os fins também não têm que ser justificados? Todo fim proposto por um estadista é um bom fim? Não deve haver um critério ulterior que permita distinguir fins bons de fins ruins? E não se deve perguntar se os meios ruins não acabam também por comprometer os bons fins? Todavia, sem embargos, apesar de tantos questionamentos, Bobbio chega a afirmar que esta resposta "não é a idoneidade dos meios, mas a legitimidade dos fins" (BOBBIO, 2002, p. 81).

Estas indagações são justas provocações diante da teoria da ética dos resultados, todavia, Norberto Bobbio luta por uma solução, que ele próprio reconhece que não é fácil encontrar e neste percurso continua a questionar os resultados das ações políticas: "Se se deseja distinguir resultado por resultado não será preciso ainda antes uma vez voltar aos princípios? Pode-se reduzir o bom resultado ao sucesso imediato? O vencido de hoje não pode ser o vencedor de amanhã?. Os vencidos estarão sempre errados pelo único motivo de terem sido vencidos? Bobbio sabe que estas questões não constituem uma resposta, mas nos ajudam a entender em qual direção se deve buscar a resposta. Estas são questões fundamentais de nosso tempo.

Considerações finais

Neste percurso em busca de respostas e diante da dificuldade de encontrá-las, o pensador italiano viveu, como afirmou o ministro Celso Lafer "*com um olhar hobbesiano e um coração kantiano*" ([68]), ou seja, um realista que mesmo diante deste realismo político, esboçava tentativas para encontrar um valor moral para a política que não apenas a invocação da razão de Estado fosse razão para justificar quaisquer desvios de conduta dos governantes.

Norberto Bobbio reconhece que tem mais perguntas do que respostas. Mas está convencido de que é melhor fazer perguntas sérias do que oferecer respostas frívolas. Ele sabe que este tema atravessa a história e a história é ambígua

Para as características maquiavélicas da política real, Bobbio contrapõe a virtude da serenidade. Ele identifica o temperamento sereno com o não-violento e isto implica a se recusar ao uso da força contra qualquer pessoa, o que a define como uma virtude não-política por excelência. Todavia, com efeito, considerando isto como a antítese da política, acredita

[68] Conferência de Abertura do V Seminário Internacional de Direitos Humanos: "Norberto Bobbio: Democracia, Direitos Humanos e Relações Internacionais" – UFPB – João Pessoa (PB), novembro, 2009.

que através do exercício tanto coletivo quanto individual da serenidade, é possível o aperfeiçoamento da prática política com o aperfeiçoamento das linhas que emolduram o funcionamento do Estado de Direito e, nesta perspectiva é possível oferecer maior visibilidade ao poder e, por sua vez, ampliar o controle sobre o Estado.

O autor do "*Elogio da Serenidade*" expressa sua convicção de que a democracia é aquele sistema que mais permite aproximação entre as exigências da moral e da política, mas está mais certo ainda quando escreve: "Mais do que as boas leis, o fundamento de uma república é a virtude dos cidadãos", e "esta virtude não vai se desenvolver enquanto vivermos numa sociedade em que a ambição individualista prevaleça".

Referências

ARISTÓTELES, Ética a Nicômacos. Trad. De Maura da Gama Kury. Brasília: UnB, 1992

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política:** A filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Trad., Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Elogio da Serenidade e outros escritos morais.** Trad., Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Editora UNESP, 2002.

_____. MATTEUCCI, Nicola., PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** vol. II. Brasília; Editora UnB, 2000.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**, Trad. Sérgio Bath, 4ª. ed. Brasília: Editora UnB, 1979.

_____. **O Príncipe e Dez Cartas.** 3ª**.** Ed. Trad. Sérgio Bath, 3ª. Ed. Brasília: Editora UnB, 1999.

NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais:** correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2995.

PORTINARO, Pier Paolo. **El Realismo Político**. 1ª. Ed., Buenos Aires: Nueva Visión, 2007.

SKINNER, Quentin. **As Fundações do Pensamento Político Moderno.** Trad., Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, l996.

TOSI, Giuseppe. **Soberania dos estados e globalização:** entre realismo e cosmopolitismo. João Pessoa: Texto, PPGF-UFPB, 2007.

WEBER, Max. **Ciência e Política:** Duas Vocações. Trad. Leônidas Hegenberg e Octavio Silveira da Mota, São Paulo: Cultrix, 1968.

TRANSFORMAÇÕES E ATUALIDADE DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL: DOS JUSNATURALISTAS A BOBBIO

TRANSFORMATIONS AND ACTUALITY OF THE CONCEPT OF CIVIL SOCIETY: FROM JUSNATURALISTS TO BOBBIO

Fernanda Cristina de Oliveira FRANCO[69]

Resumo

A ideia de sociedade civil comporta diversas concepções, por se relacionar a distintas matrizes teóricas. O presente artigo aborda a pluralidade dos modelos teóricos sobre a compreensão do termo, reconstruindo a trajetória histórico-conceitual desta concepção, de Hegel a Gramsci a Bobbio. Nos dias atuais, o conceito de sociedade civil está em plena transformação e a principal contribuição do século XXI ao debate é a chamada "sociedade civil global", ideia que se fortalece na transferência de competências do âmbito nacional para o internacional, representando uma importante chave de leitura da realidade contemporânea.

Palavras-chave: Estado. Sociedade civil. Gramsci. Norberto Bobbio. Sociedade Civil Global.

[69] Mestre em Ciências Jurídicas pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

Abstract

The idea of civil society includes several concepts, which depend on different theoretical frameworks. This article discusses the plurality of theoretical models on the understanding of the term, reconstructing the conceptual history of this conception from Hegel, to Gramsci to Bobbio. Nowadays, the concept of civil society is in full transformation and the main contribution to the debate of the twenty-first century is the called "global civil society", idea that is strengthened by transferring responsibilities from national to international, representing an important key to the reading of contemporary reality.

Keywords: State. Civil Society. Gramsci. Norberto Bobbio. Global Civil Society.

Introdução

Historicamente, o desenvolvimento do conceito de sociedade civil aconteceu de mãos dadas ao do conceito de Estado, sofrendo, ao longo da trajetória do pensamento político, inúmeras transformações. Assumiu por vezes posição idêntica à do conceito de Estado, por vezes oposta e mais contemporaneamente até mesmo uma posição supra-estatal[70].

Embora seja um clássico e secular conceito da filosofia política, nas últimas décadas ele sofreu renovações teóricas e práticas que o tornaram um assunto amplamente abordado em diversas áreas do conhecimento e por diversos autores, especialmente em virtude de sua relação intrínseca a temas relevantes da atualidade, como teorias sobre a democracia e democratização, espaço público e privado, emergência de uma ordem

[70] Considerando-se as atuais teorias sobre a sociedade civil global, mais a frente retratadas.

de governança mundial, atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs), processos de desenvolvimento, dentre outros.

Neste movimento de expansão da área de abrangência do conceito de sociedade civil é possível verificar-se um aumento da pluralidade de interpretações acerca de seu significado. Entende-se que esta diversidade de concepções se dá também em razão das distintas matrizes teóricas que se desenvolveram com o tempo, as quais ainda hoje produzem seus efeitos e disputam a legitimidade de definir o que precisamente venha a ser sociedade civil.

Como forma de melhor compreender as bases de algumas matrizes teóricas sobre a sociedade civil e apropriar-se mais consistentemente das características do conceito, faz-se a seguir uma breve retomada histórica da formação do conceito, a partir da análise dos autores investigados por Norberto Bobbio em seu famoso artigo sobre a sociedade civil[71], traçando, dessa forma, um caminho dos jusnaturalistas a Bobbio até chegar às concepções da atualidade sobre a sociedade civil.

A formação histórica de um conceito: dos jusnaturalistas a Bobbio

Alguns autores identificam como o embrião do conceito de sociedade civil aquele que aparece em Aristóteles sob a denominação *politiké koinonia*, (literalmente *comunidade política*)[72], a qual foi traduzida pelos latinos como *societas civilis,* embora um contexto histórico e empírico bastante distinto daquele originalmente visualizado por Aristóteles.

Mesmo havendo controvérsias acerca da pertinência e precisão em identificar-se *politiké koinonia* às características do conceito de Estado, o importante aqui é destacar que a partir desta idéia da Antiguidade a concepção "sociedade civil" entra para a tradição da filosofia política, sendo abordada, de uma forma ou de outra, por quase todos os filósofos políticos que se seguiram.

A formulação do conceito de sociedade civil apresentada por Hobbes traz a idéia de sua contraposição ao estado de natureza, atribuindo ao viver "civil" inúmeros benefícios, idéia que influenciou Locke e Rousseau.

O conceito de sociedade civil ganha destaque nos escritos jusnaturalistas, os quais, de maneira geral, não distinguem sociedade civil de sociedade política. Ou seja, de Hobbes até Kant a idéia de sociedade civil se confunde com a idéia de Estado (civil) e nasce por contraste a um estado primitivo, ao estado de natureza.

Locke reafirma a idéia de Hobbes de que a sociedade civil também se contrapõe à sociedade dos povos primitivos, tendo por isso, juntamente com Hobbes, assumido a idéia de que a sociedade civil é ao mesmo tempo sociedade política e sociedade civilizada[73].

Segundo Bobbio, em Rousseau, diferentemente, a sociedade civil é sem dúvida a sociedade civilizada, em oposição à sociedade dos povos primitivos, mas não necessariamente ainda a sociedade política[74].

De qualquer maneira, no jusnaturalismo, o fato é que a sociedade civil assume a posição tanto de sociedade política (idêntica ao Estado) como também de sociedade civilizada.

[71] Citado nas Referências.

[72] COHEN E ARATO. *Civil Society and Political Theory.*: Cambridge – Massachusetts,London: The MIT Press, 1992, p. 84

[73] BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política. Verbete "sociedade civil", p. 1207-1210,* escrito por Norberto Bobbio. Ed. Universidade de Brasília: Brasília, 1986. p. 1207.

[74] Idem. Ibidem. p. 1207.

Hegel: uma teoria sobre sociedade civil e Estado

Na obra de Hegel, a sociedade civil é tratada no interior da *Filosofia do Direito,* na segunda seção, disposta dentro do título sobre *A Moralidade Objetiva*, a qual é expressa em três momentos: família, sociedade civil e Estado[75].

Hegel chama de sociedade civil a sociedade pré-política, que é um degrau antes do Estado e depois da família, um estágio intermediário entre eles. Na lição de Bobbio, em Hegel: *"A sociedade civil não é mais a família, que é uma sociedade natural e a forma primordial de eticidade, mas também não é ainda o Estado, que [é] a forma mais ampla de eticidade [...]"*[76].

Embora a *concepção* de sociedade civil de Hegel não tenha sido a primeira moderna, acredita-se que foi a primeira *teoria* da sociedade civil, a partir da qual importantes tradições teóricas emergiram, com ou sem referências explícitas a ela[77].

Obviamente, a formação desta teoria de Hegel sofreu influências do contexto da época, que viu o resultado de um processo de diferenciação entre o privado e o público, e consequentemente entre o Estado e a sociedade civil, resultando na distinção entre estas duas esferas, distinção esta que reflete o advento da liberdade subjetiva e o nascimento do indivíduo. Nas palavras de Hegel: *"A pessoa concreta [...] constitui o primeiro princípio da sociedade civil"*.[78]

[75] HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito.* Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
[76] BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. , cit. p. 1208.
[77] COHEN e ARATO. *Civil Society and Political Theory.* Cambridge – Massachusetts; London: The MIT Press, 1992, p. 91
[78] HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito.* Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 167-168.

Em sua teoria sobre a sociedade civil, Hegel retrata exatamente este elemento de modernidade e discorre que o indivíduo e seu interesse particular têm seu lócus privilegiado de atuação na sociedade civil e não no Estado. Por essa razão, a sociedade civil de Hegel inova, "*criando espaço para a autonomia da pessoa e formando uma rede de novas relações interpessoais na busca e satisfação dos interesses privados"* [79].

Ciotta afirma que, segundo Hegel, os indivíduos agem de acordo com seus interesses privados e para atingi-los é que formam elos e aliam-se a outros indivíduos, a fim de alcançar o universal, ao qual o particular estaria condicionado[80]. Com a idéia de que o individualismo deveria sublimar-se na *Eticidade* do Estado, Hegel buscou não só assegurar o direito da particularidade, no âmbito da sociedade civil, mas ainda conciliá-lo à universalidade, exercida e assegurada no âmbito do Estado.

Hegel foi dentre os filósofos modernos aquele que teve o mérito de esclarecer com precisão a diferença entre sociedade civil e Estado, demonstrando que, diferentemente das idéias jusnaturalistas, confundir a esfera da sociedade civil com a do Estado seria subordinar o público à esfera do privado, o todo às partes[81].

A transformação é que Hegel coloca o conceito de Estado acima do conceito de seus antecessores jusnaturalistas, apresentando-o como o ponto máximo do momento ético-político e "*cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte [...]*[82].

[79] CIOTTA, T. *O conceito de sociedade civil em Hegel e o princípio da liberdade subjetiva.* Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2007, p. 49.
[80] IDEM. Ibidem, p. 56.
[81] IDEM. Ibidem, p. 57.
[82] BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.* 4ª. Edição. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 42.

Trata-se a sociedade civil de uma instância onde Hegel, além de identificar os principais acontecimentos do mundo moderno, estabelece claramente a distinção entre a esfera das relações privadas (especialmente a economia) e a esfera das relações estatais, uma transformação importante se comparada às idéias prévias jusnaturalistas que as confundiam em uma única dimensão.

Aprofundando a crítica aos jusnaturalistas, para Hegel, se o Estado é uma "totalidade ética" que precede o indivíduo e lhe é superior, a comunidade política não pode ser produto de um contrato entre os indivíduos, já que a figura do contrato pertence ao âmbito do direito privado e não do direito público[83].

Segundo Bobbio, Hegel identifica o erro dos jusnaturalistas em suas concepções de sociedade civil pelo fato de acreditarem que poderiam dar plena satisfação à essência do Estado na esfera da sociedade civil. Falando a partir do olhar de Hegel sobre o equívoco dos precedentes escritores jusnaturalistas, Bobbio adverte que:

> ...a sociedade civil [...] representa o conceito de Estado ao qual ficaram atados os escritores políticos e os juristas do direito público precedente, que se poderia chamar de **privatista** no sentido de que a sua principal preocupação é a de dirimir os conflitos de interesse que surgem nas relações entre privados através da administração da justiça e, sucessivamente, a de garantir o bem-estar dos cidadãos defendendo-os dos danos que podem provir da atitude de dar livre curso ao particularismo egoísta dos singulares[84] (grifo nosso).

[83] TOSI, Giuseppe. *Da Doutrina Hegeliana do Estado como Totalidade Ética ao Estado Ético.*Texto da disciplina: Democracia Cultura Política e Direitos Humanos/2009.2

[84] BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.* 4ª. Edição. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987*, p. 43*

Uma característica importante é que a sociedade civil de Hegel é a *Bürgerlich Gesellschaft,* ou seja, a sociedade civil burguesa, onde os indivíduos são pessoas privadas e concretas (de carne e osso). Isto traz uma mudança fundamental ao conceito de sociedade civil para além do significado original de sociedade de cidadãos[85]. O *burgueois,* ao contrário do cidadão, é o indivíduo enquanto afeto a seus interesses particulares e que se pauta na satisfação de suas necessidades particulares[86]. O cidadão, ao contrário, tem uma atuação mais voltada aos assuntos públicos, universais e se realiza mais adequadamente na esfera estatal.

A teoria da sociedade civil de Hegel é complexa e multilateral e por isso não se tem a pretensão de retratá-la com precisão nestas poucas linhas. Entretanto, é ainda importante acrescentar que a sociedade civil de Hegel se divide internamente em três momentos distintos: o *sistema das carências*[87], a *jurisdição* e a *administração e corporação* sendo a parte dedicada à corporação especialmente um importante tópico, que mais tarde será o ponto de partida de Gramsci para a elaboração de seu conceito de sociedade civil.

Com o *sistema das carências,* Hegel expressa o caráter econômico da sociedade civil e discorre sobre o nível de cisão da substância ética, já que neste nível o indivíduo encontra-se em oposição aos outros na satisfação de suas necessidades particulares, as quais obrigam os indivíduos, atomizados, a se relacionarem para atingirem seus fins privados. Ainda, por ser um advento do mundo moderno, a sociedade civil neste

[85] COHEN e ARATO, cit. p. 97

[86] CIOTTA, T., cit., p.73

[87] Neste texto, usa-se igualmente *sistema das carências* que em algumas obras foi traduzido por *sistema das necessidades*. Nas traduções para o português das obras de Bobbio citadas neste texto a última expressão foi a utilizada originalmente e mantida neste texto dessa maneira.

tópico envolve a criação de um novo tipo de economia de mercado, que integra o interesse econômico dos sujeitos a um processo objetivo e universal, que pode ser reconstruído pela economia política.

Foi a partir deste aspecto atomístico e desumanizador da sociedade civil que Karl Marx focalizou a análise da dimensão econômica do *sistema das carências* apresentado por Hegel, simplificando a teoria multifacetada de Hegel sobre a sociedade civil, conforme se passa a abordar.

Marx: a crítica à sociedade civil burguesa

Ao concentrar sua análise da sociedade civil como o espaço onde ocorrem as relações econômicas, Marx partiu do *sistema das carências* de Hegel, elaborando uma interpretação restrita desta extensa teoria, conseguindo através disso, entretanto, aprofundar sua crítica ao sistema capitalista[88].

Desta forma, em relação à inspiração de Marx em Hegel, Bobbio esclarece que:

> ...a maior ou menor quantidade de hegelianismo em Marx é agora avaliada também pela maior ou menor medida em que a descrição da sociedade civil em Hegel (mais precisamente, da primeira parte sobre o sistema das necessidades) pode ser considerada como uma prefiguração da análise e da crítica marxiana da sociedade capitalista[89].

Assim, a análise de Marx sobre a sociedade capitalista está intimamente relacionada à análise de Hegel sobre a sociedade civil, especialmente quando considera que as relações jurídicas e as formas do Estado têm suas raízes nas relações materiais de existência, englobadas por Hegel sob o termo sociedade civil[90].

Marx solidificou o entendimento da sociedade civil como sociedade burguesa (*Bürgerlich Gesellschaft)* e no sentido de sociedade de classes, que tem por sujeito histórico a burguesia. Este é o cerne de sua concepção de sociedade civil a partir do qual elabora sua crítica.

Para Marx, o Estado não é um momento ético situado acima da sociedade civil, mas sim um reflexo da própria sociedade civil burguesa. Ao contrário de Hegel, para quem o Estado é o sujeito da história e a sociedade civil seu predicado, em Marx o Estado é um órgão repressivo e de dominação, expressão dos interesses econômicos das classes dominantes, sendo a sociedade civil o verdadeiro sujeito da história. Marx acolhe a separação de Hegel entre Estado e sociedade civil, colocando a superação de ambos como perspectiva.

Para MARX:

> a sociedade civil abarca o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas. Encerra o conjunto da vida comercial e industrial existente numa dada fase e ultrapassa por isso mesmo o Estado e a Nação, se bem que deve afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado[91].

Na medida em que toma a sociedade civil como o espaço das relações econômicas e como uma esfera pré-estatal, a expressão sociedade civil em Marx adquire a mesma função conceitual que o estado de natureza tem para os escritores jusnaturalistas, ou seja, é justamente a

[88] COHEN e ARATO, cit, p. 117.
[89] BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil.* Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1982, p. 25.
[90] BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.* 4ª. Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 38-39.
[91] MARX, K. e ENGELS, F. *A ideologia Alemã.* p. 58. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/ideologiaalema.html Acesso em: 15/01/10

sociedade das relações naturais ou econômicas entre os indivíduos. Interessante notar que, ao final do processo, passando dos jusnaturalistas a Hegel e chegando a Marx, o conceito de sociedade civil sofreu uma exata inversão, passando a significar em Marx exatamente o que seu oposto significava para os jusnaturalistas. De acordo com Bobbio:

> ...tanto a 'sociedade natural' dos jusnaturalistas, quanto a 'sociedade civil' de Marx indicam a esfera das relações econômicas intersubjetivas de indivíduo a indivíduo, ambos independentes, abstratamente iguais, contraposta à esfera das relações políticas, que são relações de domínio[92].

Assim, em resumo, para Marx a sociedade civil é o lugar das relações econômicas, coincidindo com o momento da estrutura e constituindo a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política. Reduz assim o conceito de sociedade civil burguesa à estrutura econômica, isto é, ao modo de produção capitalista, passando a localizar as outras esferas da vida no conceito de superestrutura.

Ressaltadas as distinções, o fato é que tanto para Hegel quanto para Marx a sociedade civil é a esfera da ordem social, mais precisamente de uma ordem econômica, afastada, de forma contrastante, da sociedade política. Para Gramsci, ao contrário, os conflitos da sociedade civil ganham relevância do ponto de visto político[93], conforme se passa a discorrer.

[92] BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G., cit. p. 1209.

[93] NIELSON, K. *Reconceptualizing civil society for now. Some somewhat Gramscian Turnings. p. 41-67.* In *Toward a global civil society. Edited by Michael Walzer.* Berghahn Books: Oxford, 1995. p. 46

Gramsci: a renovação de um conceito

Gramsci**,** mesmo sendo um seguidor de Marx, gerou sua própria concepção de sociedade civil e diretamente de Hegel, tomando como ponto de inspiração a doutrina sobre as *corporações* e não o *sistema das carências* como Marx. Acredita-se que tal escolha tenha sido uma crítica implícita ao ponto de partida de Marx, que havia questionado a doutrina sobre as *corporações* como um tema da Idade Média e dessa forma fora de contexto[94].

Mesmo de certa maneira consciente da crítica de Marx, Gramsci reconheceu que este conteúdo do mundo medieval trazido por Hegel poderia e deveria ser reconstruído modernamente como meio de dar sentido às novas formas de pluralismo e associações existentes na sociedade moderna, especialmente na sociedade italiana da época. A intenção de Gramsci era considerar estas novas formas associativas, o que acabou por fazer, adicionando a dimensão dos movimentos sociais ao seu conceito de sociedade civil e dando a ele um novo dinamismo[95].

Segundo Cohen e Arato, a inovação de Gramsci é que contrariamente a Hegel e a Marx, sua doutrina sobre a sociedade civil não incluiu a economia capitalista, mas sim a família e a cultura política[96]. Ele fez duas grandes diferenciações, distinguindo a sociedade civil da economia e do Estado, tomando-os como elementos distintos.

Enfatiza, entretanto, o caráter metodológico desta distinção, já que, para ele, no mundo real, estas fronteiras não são exatas e os elementos se interrelacionam e não se separam. Neste sentido, afirma que em sociedades complexas, a ponto de se ter um Estado, não há Estado sem

[94] COHEN e ARATO, cit., p. 142

[95] IDEM. Ibidem. p. 142

[96] IDEM. Ibidem. p. 143

sociedade civil, não há relações econômicas sem ambos e não há esfera privada sem todos estes elementos[97].

Um conceito fundamental de Gramsci para o entendimento de sua concepção de sociedade civil é a noção de *hegemonia*, que se trata de uma função de direção intelectual, produzida pelo grupo dominante, que a exerce em toda a sociedade[98].

A produção de ideologia em Gramsci é feita primordialmente fora do Estado, ou seja, na esfera da sociedade civil. De acordo com Schlesener, para Gramsci:

> A sociedade civil é o conjunto de organismos chamados 'privados' e que correspondem à **função de 'hegemonia'** que o grupo dominante exerce em toda a sociedade; trata-se do conjunto de instituições [...] nas quais se elaboram as concepções de mundo pelas quais a sociedade se representa a si mesma [...], onde se organizam os grupos sociais e se realiza a direção política e cultural da sociedade"[99]. (grifos nossos)

Gramsci chegou a suas principais conclusões observando as instituições da sociedade civil italiana e perguntando-se por que a revolução havia dado certo na Rússia e não na Itália. Sua constatação foi a de que a sociedade civil na Rússia era mais uniforme e de certa forma se aproximava à unidade do Estado, diferentemente da Itália, onde a sociedade civil era formada por inúmeros tipos de associações, tendo a Igreja Católica forte inserção em quase todas elas. Por conta desta "dificuldade" encontrada na Itália, Gramsci concluiu sobre a necessidade de, em primeiro lugar, ter-se uma *hegemonia* cultural e política na esfera da sociedade civil, no caso uma *hegemonia* socialista, para então garantir o advento de um novo Estado (socialista).

Com isso Gramsci acabou por elaborar uma versão funcionalista de sociedade civil, como o espaço de produção de *hegemonia* para estabilizar a dominação burguesa, já que encarava a sociedade civil burguesa como um obstáculo à rota direta da transformação pela revolução. A *hegemonia* seria uma forma de transformar o terreno da "velha" sociedade para a implementação de um novo poder estatal, de uma nova forma de sociedade[100].

Em Gramsci a sociedade civil não é um mero terreno de iniciativas privadas, como em Hegel, mas tem desde logo uma "função estatal" [101] e por isso, de acordo com Bobbio, é identificada como um momento superestrutural. Neste sentido, afirma Gramsci: "[...] pode-se fixar dois grandes 'planos' superestruturais: o que pode ser chamado de 'sociedade civil' (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de 'privados') e o da 'sociedade política' ou Estado[...]"[102].

A tese de Bobbio está aprofundada em seu famoso e polêmico artigo onde afirma que a sociedade civil em Gramsci pertence não ao momento da *estrutura* como em Marx, mas ao momento da *superestrutura*, já que coloca a sociedade civil lado a lado à sociedade política (ou Estado), ambos como momentos superestruturais. Segundo Bobbio, a sociedade civil para Gramsci não é o conjunto das relações materiais como em Marx, mas o conjunto das relações ideológico-culturais, mantendo, entretanto, a mesma idéia de Marx da sociedade civil como o sujeito histórico[103].

---

[97] NIELSON, K.. Ibidem. p. 43.

[98] GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura.* Tradução de C. Nelson Coutinho. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982, p. 10-11 e 37.

[99] SCHLESENER, A. H. *Hegemonia e cultura: Gramsci.* 2a. ed. Curitiba: Ed. da UFPR, 2001, p. 18.

[100] COHEN e ARATO, cit., p. 150.

[101] NOGUEIRA, M. A. *Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial.* RBCS volume 18 no. 52 junho/2003, p.187.

[102] GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura.* Tradução de Nelson C. Coutinho.4ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982, p. 10-11.

[103] BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil.* Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1982.

Para Bobbio, Gramsci queria transformar não somente a política e a economia, mas também costumes e cultura. O alvo seria a construção de uma alternativa cultural hegemônica que deveria preceder a conquista do poder, envolvendo não somente o partido político, mas também e especialmente a atividade de todas as instituições da sociedade civil na produção e difusão da cultura[104].

Dessa forma, a estratégia radical de Gramsci é deslocada do Estado para a sociedade civil, onde a guerra pela conquista da hegemonia cultural deveria ser travada, idéia posteriormente adotada por Bobbio. Da concepção de Gramsci Bobbio partiu para elaborar sua concepção de sociedade civil, focando-se nesta esfera como eixo apropriado para um projeto de democratização.

A sociedade civil em Bobbio: um projeto de democratização

Bobbio não chegou a desenvolver com profundidade seu próprio conceito de sociedade civil. Segundo Cohen e Arato, a natureza inacabada do programa de democratização de Bobbio seria em parte relacionada ao caráter inacabado e por vezes ambíguo de sua concepção de sociedade civil[105].

Analisando a contraposição entre sociedade civil e Estado, realizada por Marx, Bobbio traz o que poderia ser a sua definição de sociedade civil:

> [...] entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político[106].

Desta definição é possível notar a influência do pensamento de Gramsci em Bobbio, já que considera a sociedade civil e o Estado como esferas distintas, mas em uma relação contínua, constituindo dois momentos necessários, contraditórios, porém interdependentes.

Diferentemente de Gramsci, entretanto, Bobbio situa as relações econômicas dentro da esfera da sociedade civil. De acordo com Cohen e Arato, isso resulta que Bobbio não distingue claramente as esferas cuja lógica interna facilita uma democratização radical de esferas que permitem apenas formas subsidiárias de participação democrática[107].

Do propósito de relacionar Estado e sociedade civil decorre uma das características mais importantes da concepção de sociedade civil de Bobbio, que é deslocar o terreno da democratização do Estado para a Sociedade Civil [108]. A proposta dele é alargar a democracia na sociedade contemporânea não apenas através da aplicação complementar entre instrumentos de democracia direta e instrumentos de democracia representativa, mas, mais do que isso, através da expansão da democratização a outros organismos diferentes daqueles propriamente políticos[109].

A propósito, Bobbio identificou diversos problemas na efetivação da democracia direta nas sociedades contemporâneas, constatando que esta realização é impossível frente à crescente complexidade daquelas. Entre-

[104] COHEN e ARATO, cit, p. 165.
[105] IDEM. Ibidem, p. 173.
[106] BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.;PASQUINO, G., cit., p.1210.
[107] COHEN e ARATO, cit., p. 172.
[108] IDEM. Ibidem. p. 173.
[109] BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.* 4ª. Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 155.

tanto, realizar uma passagem da democracia da esfera política, naquela onde reina o cidadão (leia-se Estado), para a esfera do indivíduo (leia-se sociedade civil), considerado em seus múltiplos papéis sociais, poderia sim levar à democratização de espaços até então não democráticos.

Esta proposta de democratização da sociedade civil tem duas motivações explícitas. A primeira é, seguindo as lições de Gramsci, quando Bobbio reconhece que "*não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil"* [110], decorrendo daí a segunda razão, que formula como questionamento e cuja resposta é clara a partir de suas considerações: "É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática?"[111].

Assim, em Bobbio a idéia de democracia representativa envolve um conjunto de instituições para além do Estado, incluindo uma diversidade de instituições pertencentes à sociedade civil, pleiteando ampla participação política em ambas as esferas. Chega a afirmar que o *index* de democratização no futuro não será medido pelo número de pessoas que votam, mas sim pelos contextos externos à política onde o direito de voto é exercido. É a idéia de se passar de uma democracia política para uma democracia social, onde o importante não é tanto a resposta à pergunta sobre quem vota, mas onde se vota[112].

Bobbio aborda ainda o tema do pluralismo em relação ao processo de democratização. Reconhece que o modelo de Estado democrático é originariamente um modelo para uma sociedade monística, o que não corresponde à realidade das sociedades atuais dos governos democráticos, que são sociedades pluralistas, nas quais não existe mais um único protagonista que dê unidade, mas sim uma diversidade de grupos que têm relativa autonomia diante do governo central.

Sobre este tópico da pluralidade, afirma que *"os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática"* [113]. Argumenta assim que o pluralismo, a princípio não necessariamente democrático, representa uma oportunidade e uma razão de democratização da sociedade civil.

Bobbio insiste num programa no qual a democracia formal e representativa proveria um modelo a ser seguido em várias esferas da sociedade[114]. Preceitua que organismos como as escolas, as empresas, o local de trabalho, deveriam ser democratizados internamente, o que não significa, entretanto, tornarem-se públicos. Na verdade, o que Bobbio parecia buscar era uma maior autonomia dos indivíduos, um exercício mais amplo de liberdade destes nas instituições e processos sociais[115].

A idéia de participação política fora da esfera estatal ganhou expressão crescente com a atuação de movimentos e organizações cada vez mais articuladas entre si e atuantes em assuntos de interesses coletivos, como, por exemplo, manifestações contra construções de barragens, contra processos de degradação ambiental, por regras comerciais mais justas, pela promoção e efetivação dos direitos humanos dentre outras, o que levou à expansão da atuação das chamadas organizações da sociedade civil, a princípio confundidas com as Organizações Não-Governamentais[116], para além das fronteiras dos Estados Nacionais, anunciando com isso a emergência de um novo conceito de sociedade civil.

[110] IDEM. Ibidem. p. 156.
[111] IDEM. Ibidem. p. 156.
[112] IDEM. Ibidem. p. 157.

[113] BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma definição das regras do jogo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 35.
[114] COHEN e ARATO, cit., p. 17.3
[115] BRANDÃO, A. *Bobbio na história das idéias democráticas.* São Paulo: Lua Nova, 68, p. 123-145, 2006.
[116] Hoje, dentro da dimensão sociedade civil são dispostas diversas formas associativas como, movimentos sociais, sindicatos, dentre outros.

Correntes contemporâneas sobre a sociedade civil

O conceito de sociedade civil sofreu um expressivo movimento de reconstrução nas últimas décadas, especialmente motivado pela dissolução dos regimes totalitaristas do Leste Europeu e dos regimes militares na América Latina nas décadas de 1980 e 1990, tornando-se ainda relacionado às teorias sobre a democracia.

Segundo Arato, esta recuperação do conceito de sociedade civil foi obra dos neomarxistas contrários ao autoritarismo socialista. Acrescenta que esta recuperação poderia ter sido feita a partir de diferentes tradições intelectuais, mas acabou sendo feita a partir de Hegel, Marx e Gramsci, este último com especial destaque.[117]

Neste contexto, a estratégia de reconstrução dos regimes baseou-se na organização da sociedade de forma autônoma e fora da esfera de incidência do Estado autoritário, advindo uma concepção de esfera pública independente e separada da esfera estatal, numa clara relação às lições gramscianas.

Segundo Nogueira, haveria hoje duas correntes teóricas distintas, não contrapostas sobre a sociedade civil, que se formaram a partir da matriz gramsciana: a primeira é a chamada *sociedade civil liberista*, comandada pelo mercado, onde a luta social se faz em termos competitivos e privados, há larga utilização do serviço de voluntariado, sem maiores interferências públicas ou estatais. A sociedade civil neste caso é um setor público não-estatal, com organizações voltadas ao interesse geral, mas não estatais, uma vez que são soltas do aparelho do Estado. É aqui onde se encaixa o conceito norte-americano de Terceiro Setor[118]. Diversas organizações com este perfil estão em atuação no Brasil e normalmente se caracterizam por uma ação de assistência direta aos beneficiários.

A segunda corrente é uma extensão crítica do conceito de Gramsci, chamada de *sociedade civil social*, que surge como uma esfera isolada dos demais âmbitos (Estado e mercado) e se recusa a diluir-se no institucional (sistema político e partidos) por conceber-se como maior e imune aos seus desvios e degradações.

Esta *sociedade civil social* pode ser configurada como uma arena onde os interesses se manifestam livremente e onde os atores, por meio de interações dialógicas, comunicativas, criam as conexões essenciais da convivência democrática. Trata-se de um arranjo, portanto, mais voltado à fragmentação e à expansão do não-estatal do que ao encontro de novas bases de unificação e unidade política. Tais organizações tendem a operar em rede, e buscam ativar a constituição de uma sociedade civil global, tendo o Estado cosmopolita como contrapartida[119]. Também há diversas organizações com este perfil atuando no Brasil e normalmente se caracterizam por uma atuação mais ideológica e política, com vistas à reforma do Estado, da sociedade e do mercado.

A idéia de sociedade civil global é outra transformação, considerada como a principal contribuição do século XXI ao debate sobre o conceito[120]. A concepção de sociedade civil global expressa a expansão do espaço de atuação das organizações da sociedade civil para além do *locus* da soberania dos Estados nacionais, indo dessa forma além das teorias

[117] Provavelmente numa alusão ao polêmico texto de Bobbio. ARATO, A. *Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas.* Conferência apresentada no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, novembro de 1994.

[118] NOGUEIRA, M. A. *Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial.* RBCS, Vol. 18 nº 52, junho/2003, p 192.

[119] NOGUEIRA, M. A. Ibidem, p.193

[120] COHEN, J. L. *Sociedade civil e globalização: repensando categorias.* DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 3, 2003, p. 419-459, p. 419.

que relacionam sociedade civil a um Estado territorialmente definido.

Este debate rompe com as outras teorias sobre sociedade civil elaboradas no último século, ao não conter o mesmo pressuposto que o delas, segundo o qual os atores de uma determinada sociedade civil são e atuam como cidadãos do Estado soberano onde residem.

De acordo com Kaldor, a idéia sobre sociedade civil global foi entendida de maneiras distintas. Exemplifica tal diversidade de entendimentos a partir da caracterização de três paradigmas, em torno dos quais o conceito de sociedade civil global emergiu: 1) o primeiro deles entendido como a *"versão ativista"* surgiu a partir da ação dos novos movimentos sociais em temas globais; 2) O segundo chamado de *"versão neoliberal"*, entendido como um mecanismo utilizado para facilitar a reforma do mercado e a introdução da democracia parlamentar e por fim o terceiro significado 3) Chamada de *"versão pós-moderna"* sugere que sociedades não ocidentais podem ter a experiência de sociedade civil desde que não baseada no individualismo ocidental, pleiteando-se que novas religiões e movimentos étnicos façam parte da sociedade civil global, a qual não seria formada somente por "*nice and good movements*".[121]

Mesmo observando tendências dentro do conceito de sociedade civil global o fato é que a emergência destas redes transnacionais no mundo passa a servir de base para o desenvolvimento da chamada cidadania cosmopolita e consequentemente do aprimoramento da base material que configura o espaço da sociedade civil global.

Na raiz da questão está o fato do enfraquecimento dos Estados Nacionais em dar respostas para um mundo cada vez mais entrelaçado transnacionalmente, já que tomam decisões legítimas somente num espaço territorial delimitado e bem definido.

Justamente neste *vazio de legitimação* surgiram instituições de governança regional (FMI, Banco Mundial, agências das Nações Unidas) ao lado das quais ganharam destaque atuação de ONGs internacionais. Nesta transferência de competência do nacional para o internacional os preceitos democráticos tendem a perder força se não houver alguma forma de monitoramento.

Por consequência, como o contexto em que a sociedade civil global irrompeu não é o do Estado nacional, este não é seu alvo por excelência, mas sim a ordem mundial emergente. Os teóricos da democracia depositam suas esperanças na sociedade civil para gerar solidariedade e acreditam que a sociedade civil global compensaria o déficit democrático da ordem mundial[122].

Segundo Cohen, a sociedade civil global estaria imbuída em ajudar a criar seus interlocutores políticos, fazendo pressão pela institucionalização de uma sociedade política correspondente. Segundo a autora, o papel da sociedade civil não seria o de se colocar em lugar da sociedade política representativa faltante (o governo), mas sim de tornar representativos e responsabilizáveis aqueles que tomam decisões coletivamente vinculativas, além de fazer com que se abram à influência da sociedade civil, já que em muitos contextos, a sociedade civil global não consegue fiscalizar por conta própria as novas e poderosas instituições supranacionais ou subnacionais de governança[123].

Contra-argumentando esta posição, Anderson e Rieff argumentam que os valores morais fundamentais da sociedade civil global parecem ser

[121] KALDOR, M. *The idea of global civil society.* International Affairs,79, 3, 2003 p. 583-593, p. 588-589.

[122] COHEN, J. L., cit., p.421.

[123] IDEM, ibidem, p. 451.

mais a respeito dos direitos humanos do que da democracia. Afirmam que aparentemente os movimentos da sociedade civil global apresentam os direitos humanos como um rol de valores transcendentes e em substituição à democracia e que o déficit democrático do sistema internacional seria mais reforçado do que desafiado pela sociedade civil global, já que, a partir de sua atuação, a sociedade civil global legitima um sistema não só não democrático como ainda incapaz de se tornar democrático[124].

Considerações finais

O breve histórico caracteriza a pluralidade dos discursos e modelos teóricos sobre a sociedade civil, os quais estão em pleno desenvolvimento e produzindo distintos resultados práticos.

A apropriação do conceito de sociedade civil por diferentes áreas e o diálogo que estabeleceu com diversos temas, como a globalização, a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento, reafirmam a capacidade de adaptação do conceito e a pertinência de enfocá-lo como uma importante chave de leitura das realidades contemporâneas.

A pluralidade de concepções sobre a sociedade civil é um fato tido por alguns como responsável pela perda de precisão no conceito[125]. Entretanto, por se mostrar um conceito em permanente transformação e reinvenção, a tarefa de tentar "aprisioná-lo" em um conceito unívoco e "preciso" contraria suas características, frustrando a busca por uma concepção única e "óbvia" de sociedade civil.

[124] ANDERSON, K. e RIEFF, D. *Global civil society: a sceptical view.* In: Anheier, Helmut, Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.). *Global Civil Society 2004/5.* London: Sage, 2004, p. 26.

[125] Nogueira, M. A. *Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial.* RBCS, Vol. 18 nº 52 junho/2003, p.186.

O que se mostra pertinente é identificar a capacidade de contribuição do conceito hoje, ou seja, de como a dimensão da sociedade civil pode contribuir com discussões relevantes na atualidade, através de possibilidades que merecem ser exploradas a partir do enfoque interdisciplinar do conceito.

Referências

ANDERSON, K. e RIEFF, D. **Global civil society:** a sceptical view. In: Anheier, Helmut, Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.). *Global Civil Society 2004/5.* London: Sage, 2004. Disponível em: http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/Yearbooks/2004/Chapter104.pdf Acesso em 19/01/10.

ARATO, A. **Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil:** orientações para novas pesquisas. Conferência apresentada no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, novembro de 1994. p. 01. Disponível em: ttp://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_27/rbcs27_02.htm. Acesso em 19/01/10.

BRANDÃO, A. **Bobbio na história das idéias democráticas.** Lua Nova, São Paulo, Nº 68, p. 123-145, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n68/a05n68.pdf Acesso em: 15/01/10.

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil.** Ed. Graal: Rio de Janeiro, 1982.

_____. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. 4ª. Edição. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia:** uma definição das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, N. **"Sociedade civil"** (verbete). In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. E PASQUINO, G. **Dicionário de política.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986, p. 1207-1210.

CIOTTA, T. **O conceito de sociedade civil em Hegel e o princípio da liberdade subjetiva.** Tese (Doutorado) – Campinas-SP: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

COHEN, J. e ARATO, A. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge-Massachusetts;London: The MIT Press, 1992.

COHEN, J. L. **Sociedade civil e globalização:** repensando categorias. DADOS – Revista de Ciê8ncias Sociais, vol. 46, no. 3, 2003, p. 419-459.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Tradução de C. Nelson Coutinho.4ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982

HEGEL, G. W. F. **Princípios da Filosofia do Direito.** Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARX, K. e ENGELS, F. **A ideologia alemã.** Disponível em:http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/ideologiaalema.html Acesso em: 15/01/10

NIELSEN, K. **Reconceptualizing civil society for now.** Some somewhat Gramscian Turnings. p. 41-67. In: *Toward a global civil society.* Edited by Michael Walzer. Oxford: Berghahn Books, 1995.

NOGUEIRA, M. A. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial.** RBCS Vol. 18 nº 52 junho/2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18072.pdf Acesso em 28/12/09.

RAMOS, L. C. S. **A sociedade civil em tempos de globalização:** uma perspectiva neogramsciana. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio. Instituto de Relações Internacionais, 2005.

SCHLESENER, A. H. **Hegemonia e cultura:** Gramsci. 2a. ed. Curitiba: Ed. da UFPR, 2001.

TOSI, GIUSEPPE. **Da Doutrina Hegeliana do Estado como Totalidade Ética Ao Estado Ético.** Texto da disciplina: Democracia Cultura Política e Direitos Humanos./2009.2

KALDOR, M. **The idea of global civil society.** International Affairs 79, 3, 2003 p. 583-593. Disponível em: http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/PublicationsProfKaldor/TheIdeaofGlobalCivilSocietybyMaryKaldor.pdf Acesso em 29/12/09.

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E DEMOCRACIA: ESQUECER PARA MANTER OU REVIVER PARA FORTALECER?

TRANSITIONAL JUSTICE AND DEMOCRACY: REMEMBER TO KEEP OR REVIVE TO STRENGTHEN?

Bruno Barbosa BORGES[126]

Resumo

Bobbio, defensor do sistema democrático e crítico dos perigos a que ele sempre esteve exposto, analisa em alguns de seus artigos o dramático processo que desde a gênese do regime fascista conduziu ao nascimento da república democrática; pondera os problemas da democracia atual e por fim defende os direitos humanos, mostrando como "são coisas diversas mostrar o caminho e percorrê-lo até o fim". Este trabalho pretende compreender melhor o processo de Justiça de transição, ao término de um período de repressão ou conflito armado, com o seu legado de violações de direitos humanos, atrocidades em massa ou outras formas de traumas sociais, com vista à construção de um futuro mais democrático e pacífico. A questão tem relevância para o Brasil e a América Latina, quando, durante o processo de democratização após as ditaduras militares, prevaleceu o esquecimento. Agora, com o amadurecimento dos direitos humanos, revive a necessida-

[126] Advogado e mestrando em Direitos Humanos na Escola de Direito da Universidade do Minho em Braga, Portugal. E-mail: brunob2301@yahoo.com.br

de de se promover o direito à verdade, à memória coletiva e ao direito à reconstrução da identidade histórica. Isto faz surgir a questão se esquecer enfraquece a democracia ou se reviver fortalece.

Palavras-chave: Democracia. Justiça de Transição. Ditadura Militar. Violação dos Direitos Humanos.

Abstract

Bobbio, defender of the democratic system and critic of the dangers to which it was always exposed, analyzes in some of his articles the dramatic process that leads from the origins of the fascist regime to the birth of a democratic republic. He considers the problems of the current democracy and finally defends human rights, showing how: "are different things to show the way and to follow it until the end". This study pretends to better understand the process of transitional justice, at the end of a period of repression or armed conflict, with its legacy of human rights´ abuses, mass atrocity or other forms of social traumas, with the aim of building a more democratic and peaceful future. This issue is relevant for Brazil and Latin America, when, during the process of democratization in post--military dictatorship, prevailed the oblivion. Now, with the development of human rights, it revives the need to promote the right to truth and collective memory and the right to reconstruction of historical identity. This raises the question if the oblivion of memory weakens democracy, or if the revival of memory strengthens it.

Keywords: Democracy. Transitional Justice. Military Dictatorship. Human Rights´ Violation.

Introdução

A democratização ou redemocratização é um processo intricado, pois muitas vezes é preciso superar os legados de violações dos direitos humanos. Para enfrentá-los são adotadas diversas estratégias judiciais e não judiciais, desde julgamentos, comissões de verdade e reconciliação e até concessões de anistias.

As situações a serem superadas para que o processo de democratização seja iniciado são múltiplas, como por exemplo, guerras, conflitos civis, segregação racial, ocupação de países, ditaduras militares e governos autoritários[127].

Muitas sociedades para acelerar esse processo preferiram a utilização das chamadas anistias em branco. Este tipo de anistia tem o propósito de retirar a responsabilidade de todos os agentes do Estado por todo e qualquer crime que eles tenham cometido durante um período especifico, sem fazer distinção entre crimes comuns, crimes políticos e os crimes internacionais e sem considerar os motivos do crime. Este tipo de leis de anistia foi comumente utilizado na America latina, geralmente emitidas após um longo período de negociações para a transferência de poder[128].

As leis de anistia não obstante terem sido consideradas indispensáveis, no sentido de promover a reconciliação nacional e garantir a segurança interna em momentos traumáticos de transição para a democracia, podem deixar algumas sociedades de certa forma frustradas com relação ao anseio de que um novo governo coloque em prática medidas que conduzam à verdade e à justiça. Deste modo, vários questionamentos vêm

[127] Glenda Mezarobba. "**A Justiça de Transição e o acerto de contas**". Campinas: Jornal da Unicamp, 3 a 9 de novembro de 2008, p. 9.

[128] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. **Anistia- As Leis Internacionais e o Caso Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 118.

sendo feitos a respeito da validade das leis da anistia, tanto em face do direito nacional, como do direito internacional. Mesmo admitindo-se a validade dessas leis, questionam-se os limites dessa validade no que se refere à impunidade dos responsáveis da repressão política estatal[129].

É neste sentido que a comunidade internacional vem, ao longo dos anos, reconhecendo que o legado de graves e sistemáticas violações gera obrigações aos Estados, não apenas em relação às vítimas, mas ás próprias sociedades. Já em 1985 a ONU, por meio de um relatório já alertava sobre as leis da anistia, sugerindo que os crimes internacionais e os crimes contra a humanidade não deveriam estar sujeitos a uma possível anistia, para evitar que a transgressão a uma condição humana fosse tamanha que o direito ao esquecimento se tornasse um direito a impunidade[130].

Como esclarece Glenda MEZAROBBA: "Não se pode esquecer, contudo, que o fim do arbítrio não representa condição suficiente para que se instale um estado de direito democrático" [131].

Então é dentro dessa complexa relação entre os direitos humanos, a democracia e a paz que se desenvolve nosso trabalho. Desde já se busca inspiração em Norberto BOBBIO que sobre isso registra: "sem direitos do homem, reconhecidos e protegidos, não há democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos" [132].

Para superar o passado repressivo, o esquecimento foi utilizado como forma de pacificação social, com o fim de acelerar o processo de democratização. Porque talvez esquecer tenha sido a única forma de iniciar uma sociedade democrática. E hoje, como seria lidar com esta questão, sabendo que alguns Estados ainda possuem leis da anistia e arquivos secretos da época do arbítrio? Afinal a democracia atual necessita manter-se pelo esquecimento ou possivelmente se fortalecer com o reviver do passado por meio da Justiça de Transição?

O objetivo desde trabalho é tentar trazer a discussão sobre a necessidade de se reviver o passado ou esquecê-lo, e sua relação com a democracia. Busca-se entender alguns contornos desta complicada questão, para isso compreendendo a Justiça de transição em seu aspecto geral, sem entrar em detalhes relacionados à realidade de cada Estado, nem na maneira particular que usaram para lidar com seu passado autoritário.

Justiça de transição e democracia

Como já exposto, as sociedades em transição de um governo autoritário ou totalitário para um governo democrático se confrontam com uma das mais importantes questões políticas e éticas, que é como lidar com o legado de um passado repressivo. Essa complexa tarefa é comumente, o problema com maior potencial de desestabilização do processo de transição[133].

Os Estados, grupos sociais e até mesmo indivíduos podem reagir de formas diferentes quando se deparam com as graves violações dos direitos humanos e dos crimes internacionais. Essa reação vai desde o esquecimento por meio da concessão de anistia ou pela permissão para que crimes que nunca foram julgados sejam lançados ao esquecimento,

[129] Lauro Joppert Swensson Junior. **Anistia Penal: Problema de Validade da Lei de Anistia Brasileira (Lei 6.683/79)**. Curituba: Juruá, 2009, p. 96.
[130] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit., p. 298
[131] Cf.Glenda Mezarobba. **Um Acerto de Contas com o Futuro: A Anistia e suas Conseqüências-um estudo do caso brasileiro**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, FAPESP, 2006, p.161.
[132] Norberto Bobbio. **A Era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p.1.
[133] Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. **Política da Memória - Verdade e Justiça na Transição para a Democracia**. Coleção Estudos e Investigações nº 35. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004, p. 31.

até como último recurso, a vingança com sua lógica de ódio e retaliação, para aquelas pessoas às quais o devido processo legal foi negado[134].

Assim, olhar para trás em busca de entender um fracasso coletivo, faz surgir questões importantes relativas à lei, à moral e à política, principalmente quando se pretende encontrar soluções que possam fortalecer o Estado de Direito e o governo democrático[135].

Dentro dessas importantes questões destaca-se a dificuldade em se apurar os culpados, uma vez diante deste tipo de acontecimentos todos estão praticamente envolvidos, talvez não diretamente como no caso, dos comandantes, dos executores, dos carrascos, mas indiretamente, como espectadores. Para José Carlos Moreira da SILVA FILHO: "(...) O carrasco não se sente culpado, mas incompreendido, pois imagina estar cumprindo o seu dever. Todos os demais, os espectadores, são cúmplices em sua indiferença, pois o crime não teria ocorrido sem a sua muda aceitação. Ninguém pode se declarar neutro diante do ocorrido" [136]. Isso leva o autor a concluir que nestes casos "a indiferença é praticamente uma cumplicidade" [137].

Este perverso sistema autoritário é explicado por Hannah ARENDT:

> (...) em tal enorme e complexo crime como este que estamos agora considerando, no qual muitas pessoas participaram em vários níveis e em várias espécies de atividade – os planejadores, os organizadores, e aqueles que executavam os atos, segundo seus vários níveis --, não há muito propósito em se usar os conceitos normais de aconselhar e assistir a perpetração de um crime. Pois esses crimes foram cometidos em massa, não só em relação ao número de vítimas, mas também no que diz respeito ao número daqueles que perpetraram o crime, e a medida em que qualquer dos muitos criminosos estava próximo ou distante do efetivo assassinato da vítima nada significa no que tange à medida de sua responsabilidade. Ao contrário, no geral *o grau de responsabilidade aumenta quanto mais longe nos colocamos do homem que maneja o instrumento fatal com suas próprias mãos*[138]

Aqui podemos visualizar as enroladas teias desse sistema onde a responsabilidade pelos crimes cometidos parece ser muito maior para quem comanda do que para quem foi comandado.

Ressalta-se novamente, que os legados da repressão são enfrentados não apenas através de anistias, como também por meio de julgamentos ou purgas, criação de Comissões de Verdade, indenizações e gestos simbólicos, como a construção de monumentos ou a proclamação de dias comemorativos.[139]

Atualmente todo este processo de lidar com o passado repressivo é denominado de Justiça de Transição, que de forma simplificada é definido por Glenda MEZAROBBA como:

> (...) a área de atividade e pesquisa voltada para a maneira como as sociedades lidam com o legado de violações de direitos humanos, atrocidades em massa ou outras formas de trauma social severo, ao término de um período de repressão ou conflito armado, com vistas à construção de um futuro mais democrático e pacífico.[140]

[134] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. *Op. cit*., p. 43.
[135] Cf. Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Ibid.
[136] José Carlos Moreira da Silva Filho. *O Anjo da História e a Memória das Vítimas: o caso da Ditadura Militar no Brasil*, in **Justiça e Memória: Para uma crítica ética da violência**. Org. Castor Bartolomé Ruiz. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 123.
[137] José Carlos Moreira da Silva Filho. Id. p. 125.
[138] Hannah Arendt. *Eichmann em Jerusalém: Um Relato sobre a Banalidade do Mal.* Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p.268.
[139] Cf. Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Op. cit., p. 31.
[140] Glenda Mezarobba, "A Justiça de Transição e o acerto de contas". Op. cit., p. 9.

Por conseguinte, tem-se como alguns de seus deveres, o de investigar, processar e punir os violadores de direitos humanos; revelar a verdade para as vítimas, seus familiares e toda a sociedade; oferecer reparação adequada e afastar os criminosos de órgãos relacionados ao exercício da lei e de outras posições de autoridade.[141]

Aqui se evoca o direito à verdade, o direito à memória coletiva, e o direito a construção da identidade histórica, deixando claro que as políticas de verdade e justiça estão historicamente fundadas e são, portanto, peculiares a cada país[142]. Como disse Alexandra BARAHONA DE BRITO: "o que as sociedades escolhem recordar e esquecer, e de que forma, é algo que condiciona, em parte, as suas opções futuras" [143], ou seja, cada povo tem sua sensibilidade e suas escolhas, e por meio delas, traçará junto aos rumos de sua história, o futuro de sua democracia.

A comunidade internacional atualmente busca utilizar tanto os mecanismos não judiciais ou quase-judiciais para a reconstrução da sociedade, como também a punição proporcionada por órgãos judiciais, ou seja, na Justiça de transição tanto a justiça restaurativa quanto a retributiva são tidas como necessárias e complementares[144].

Como já se pode ver essa relação entre justiça retrospectiva e democracia é complexa. Os governantes democráticos têm que ter em conta a opinião de todo o espectro político e social. Diante desta atitude democrática pode então acontecer que alguns exijam a adoção de medidas de justiça retrospectiva e que outros optem por esquecer e perdoar. Assim os governos terão que encontrar uma política que expresse algum consenso e não buscar satisfazer os desejos plenos de uns ou de outros[145].

Como chama a atenção BARAHONA DE BRITO:

> Acatar os procedimentos, uma questão fundamental em qualquer regime democrático, limitará a justiça e mesmo a verdade. É possível que os tribunais não sejam capazes de estabelecer legalmente a culpa de pessoas que todos sabem são culpadas. Numa democracia não pode haver purgas indiscriminadas nem julgamentos em massa, que pressuponham uma culpa colectiva, pois debilitariam o Estado de Direito. Na maioria dos casos em que se adoptam medidas tão drásticas cometem-se novas injustiças[146].

Para Lauro Joppert SWENSSON JUNIOR neste processo: "(...) o silêncio e a impunidade são a regra, não a exceção. E os poucos julgamentos realizados geralmente acabaram condenando errônea e insatisfatoriamente os verdadeiros culpados por seus respectivos crimes" [147]. Parece mesmo que a história comprova que "muitas vezes julgam-se os peixes miúdos enquanto os peixes graúdos se escapam" [148].

Mas algumas formas de criação da memória podem afirmar os valores democráticos, enquanto outras se prestam a incentivar uma renovada violência, noutras situações, a política da memória pode gerar uma excessiva aversão ao risco, que pode mesmo bloquear as reformas necessárias[149]. Sobre tudo isso BOBBIO possivelmente alertaria que:

---

[141] Cf. Glenda Mezarobba. Op. cit., p.9.
[142] Cf. Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Op. cit., p. 45.
[143] Cf. Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Id., p. 61.
[144] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit., p. 305.
[145] Cf. Elster, apud. Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Id., p. 53.
[146] Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. Op. cit., p. 53.
[147] Lauro Joppert Swensson Junior. Op. cit., p. 98
[148] Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. Id., p. 54.
[149] Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernán-

"não há nada que ameace mais mortalmente a democracia do que o excesso de democracia" [150].

A Justiça de Transição então acaba por entrar em confronto com a anistia. Quando esta última encobre todas as características delituosas de certos fatos penalmente repreensíveis, proíbe a persecução criminal ou apaga as condenações que foram anteriormente impostas, e ainda protege os indivíduos da responsabilidade por atrocidades cometidas, ela impõe o esquecimento e a impunidade no lugar da verdade e da justiça.

Levando em consideração o que foi exposto, tem-se que nos dias atuais, o uso da anistia se torna um problema devido justamente a falta de responsabilização daqueles indivíduos que cometeram violações sistemáticas dos direitos humanos. Outro problema pode surgir também com relação ao seu uso crescente e a sua aceitação em um mundo que consentiu globalmente a idéia da universalidade dos direitos humanos, para os quais nenhuma derrogação é permitida[151].

Como elucida Paul RICOUER:

> (...) a anistia enquanto esquecimento institucional, toca nas próprias raízes do político e, através deste, na relação mais profunda e mais dissimulada com um passado declarado proibido. A proximidade mais que fonética, e até mesmo semântica, entre anistia e amnésia aponta para a existência de um pacto secreto com a denegação de memória que (...) na verdade afasta do perdão após ter proposto sua simulação[152].

Portanto, diante dessa realidade, alguns questionamentos parecem ser importantes. No que se refere à reconciliação: qual seria a melhor forma de lidar com esse passado repressivo: uma política de punição ou de perdão? (Mas deixa-se claro que um perdão esclarecido, diferente do perdão simulado pelas leis da anistia aqui mencionadas).

Já sobre a democracia, poderia ser questionado: Será que a Justiça de transição, poderá contribuir para o fortalecimento do governo democrático ou o esquecimento (nas palavras de RICOEUR a "amnésia") poderá ser necessário para manter a presente democracia? (Neste último caso então, o perdão será simulado, mas necessário para o bem da democracia).

Democracia: esquecer para manter

O esquecimento por meio de uma anistia pode ser visto como uma paz civil, nascida a partir da necessidade de proteger uma democracia jovem e vulnerável, para que a mesma não seja rompida pelo espírito de revanche do passado. Aqui a democracia e o seu futuro prevalecem em detrimento do passado e das reivindicações de justiça[153].

As anistias foram concedidas em nome de uma estabilidade social e da tranqüilidade, sendo então um preço a ser pago pelo final de uma guerra destrutiva ou pela remoção de um governo que cometeu graves violações dos direitos humanos no passado. Nessa lógica o esquecimento se torna algo necessário para garantir a paz e a segurança e também para evitar possíveis e futuras violações dos direitos humanos[154].

Escolhe-se o mal menor, uma vez que entre a não responsabilização pelos crimes cometidos no passado e suportar um período de conflito e de transição violenta, opta-se pelo esquecimento[155].

dez. Id., p. 62.

[150] Norberto Bobbio, **O Futuro da Democracia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988. p. 34.

[151] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit., p. 70.

[152] Paul Ricoeur. **A memória, a história e o esquecimento**, trad. Alain François. Campinas: Editora da Unicamp, 2007, p. 460.

[153] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit., p. 66.

[154] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Id. , p. 104.

[155] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit. , p. 105.

Esquecer então se torna necessário, inclusive quando se pretende julgar. Como promover o julgamento, se é tão difícil estabelecer até onde chega a obediência devida, ou por outro lado, o que fazer com a obediência que ocorre numa ordem política legal e que abruptamente, é declarada criminosa[156].

Em termos práticos determinar os responsáveis e medir o grau de envolvimento de cada um nesse tipo de violação dos direitos fundamentais é muito difícil. O que gera grande dificuldade para que um julgamento de fato ocorra[157].

Grande parte dos agentes da repressão possuía um escasso conhecimento das leis. Na prática, não importava o conhecimento da legislação, que em tese eles deveriam seguir e estavam subordinados, mas apenas as ordens recebidas de seus superiores. Muitos deles estavam de certa forma, acostumados com a violência com que eram tratados os presos. O que hoje, para nós representa um ato de extrema violência e claro indício de ilegalidade, décadas atrás, para um policial militar, esse mesmo ato poderia parecer algo comum, rotineiro, moralmente admissível e, quiçá, conforme o direito.[158]

[156] Cf. Lauro Joppert Swensson Junior. Op. cit., p. 106-107. Segundo este autor: "No que diz respeito à determinação da antijuridicidade da conduta, a jurisprudência nacional e internacional que tratou do problema da justiça de transição mostrou que, ao serem acusadas de colaboradores do antigo regime autocrático e de terem cometido diversos crimes quando perseguiram e reprimiam amiúde os adversários do governo, quase todas as pessoas alegaram que simplesmente aplicavam o direito em vigor (exercício regular de direito) ou que estavam agindo no estrito cumprimento da lei (estrito cumprimento de um dever legal). Esse argumento isentaria assim os acusados de qualquer responsabilidade sobre os supostos delitos cometidos".

[157] Cf. Lauro Joppert Swensson Junior, Id. p. 98. Segundo este autor: "Há um problema central, que decorreu do pós-guerra e que gera grande dificuldade para o julgador, que é a responsabilização dos autores e partícipes de atos praticados sob o aparato organizado do poder, bem como, no direito penal atual, da aplicação da teoria da autoria mediata aos mandantes dos atos de excesso ou mesmo crimes praticados".

[158] Lauro Joppert Swensson Junior. Id. p.109.

Os atos de repressão eram fracionados, o que ajudava a ocultar os crimes praticados. Na maioria dos casos, cada agente participava de um ato específico - havia aquele que prendia, aquele que levava para a prisão, aquele que interrogava, aquele que torturava etc.-fazendo com que muitos agentes estatais, apesar de terem participado do processo repressivo, não tivessem praticado pessoalmente nenhum crime ou sequer tivessem ciência de toda a ilegalidade que estava sendo praticada[159]. O que dificulta ainda mais o julgamento de todos os envolvidos nesse complexo e perverso sistema autoritário.

Tem-se também que em alguns casos, os agentes estatais e até mesmo a população civil, como por exemplo no ato de denunciar seus vizinhos, não só acharam que a repressão política da forma como costumava ser realizada era legal, mas acreditavam inclusive estar fazendo o bem para a sociedade. Limpando a sociedade dos terroristas, dos subversivos, dos impuros, agindo, portanto, segundo os ditames da moral e da justiça[160].

Outro ponto importante para ser observado, é que as normas sobre prescrição dos delitos e sobre segundos julgamentos por um mesmo delito deixam a justiça possível em um patamar abaixo da justiça esperada, seja do ponto de vista das exigências das vítimas ou dos direitos dos acusados[161].

[159] Lauro Joppert Swensson Junior. Op. cit. , p. 109.

[160] Cf. Lauro Joppert Swensson Junior. Id. , p. 109-110. Segundo este autor: "No Brasil, sob a influência da doutrina de segurança nacional, grande parte dos agentes encarregados da repressão política considerava justificados os crimes cometidos contra inimigos do regime militar, por estarem vivendo em um contexto de contínua guerra revolucionária ou guerra interna. Segundo os adeptos dessa doutrina, a violação de certos direitos fundamentais era não só justificada, mas, quiçá, necessária em determinados casos para salvaguardar o país da ameaça interna do comunismo, da subversão e do terrorismo".

[161] Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. Op.cit. , p. 54.

Estas idéias levam alguns investigadores a proporem o esquecimento em lugar da punição. Entre estes investigadores ELSTER que embasado no princípio da igualdade entre os cidadãos como base do governo democrático e o fato de que é impossível julgar todos os implicados em atividades representativas, entende que o mais justo então, seria não julgar ninguém. Para o mesmo autor ninguém deve ser castigado nem compensado uma vez que além de ser impossível julgar a todos, não se podem considerar culpadas as pessoas pelo que foram obrigadas a fazer[162].

Outro argumento é a culpa coletiva, no qual as atrocidades não poderiam ter sido cometidas sem o consentimento das pessoas da sociedade. Existindo como já mencionado, aquelas pessoas que planejaram os atos, aquelas que os executaram, e aqueles que, de alguma forma, auxiliaram no cometimento das ações, fornecendo informações aos perpetradores. Deste modo, não deveria ocorrer a responsabilização apenas de alguns indivíduos e sim induzir um sentimento de culpa no seio da própria sociedade[163].

Todos estes argumentos foram utilizados para justificar as anistias e frear qualquer tentativa de responsabilização dos culpados. Porém hoje poderíamos nos questionar se ainda pensamos assim? Se nós devemos esquecer esse passado? Se nós queremos ou não mais respostas? Será que a busca pela verdade no passado pode prejudicar a atual democracia? Será que o esquecimento deve existir para que possamos manter a democracia presente? Não seria revanchismo ou vingança promover a Justiça de transição, haja vista tamanha complexidade deste processo? E se a Justiça de transição fosse efetivamente promovida, não criaria uma instabilidade no Estado? Em alguns casos uma crise entre as forças armadas e o governo? E se por meio da própria manifestação democrática optássemos por esquecer, seria legítimo ou iria contra os direitos humanos universais?

Segundo ZALAQUETT essa questão se resume em um conflito entre a ética da responsabilidade e a ética da convicção. A primeira insiste na necessidade de entender as restrições políticas da justiça com o objetivo de não correr o risco de perturbar o processo de democratização, enquanto que a última argumenta que sem verdade e justiça a democracia nascerá paralisada, já que os repressores continuarão livres e os enclaves autoritários permanecerão inalterados[164].

Democracia: reviver para fortalecer

Relativamente ao funcionamento da democracia e do Estado de Direito, a Justiça de transição, na sua busca pela verdade e justiça, pode exercer uma função pedagógica uma vez que reintegram as vítimas na sociedade, ao reconhecerem o seu sofrimento, garantindo uma forma de justiça social. Além disso, o ajuste de contas com o passado no ato de investigar, revelar e castigar pode contribuir para que as atrocidades não se repitam.

O reviver o passado é encarado como uma arma contra o esquecimento, que pode combater o que BARAHONA DE BRITO denomina de "amnésia social", além do combate a negação, aos encobrimentos e às diversas formas de revisionismo, que procuram justificar ou negar as atrocidades passadas, impedindo que o caráter pedagógico seja utilizado. Aliás, sobre o revisionismo, mais precisamente o italiano, é importante destacar a opinião de BOBBIO:

[162] Cf. Elster. Apud. , Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández, Ibid.

[163] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit., p. 79.

[164] Zalaquett. Apud. , Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. Op. cit., p. 55.

> (...) Nestes últimos anos de revisionismo histórico pude observar ao meu redor, com certa amargura, que a condenação do antifascismo em nome do anticomunismo acabou muitas vezes por levar a outra forma de eqüidistância que considero abominável: a que existe entre fascismo e antifascismo. Essa eqüidistância, que remonta àqueles que, logo no inicio da reconstrução democrática, pregaram a necessidade de ir para além do fascismo em nome do antifascismo, impede que as novas gerações percebam a diferença entre um Estado de Exceção e um Estado de direito, entre uma ditadura ainda que menos feroz do que a nazista e uma democracia capenga como aquela da Primeira Republica (que, não obstante, continua a capengar), e se dêem conta de que o fascismo, a primeira ditadura imposta no coração da Europa depois da Primeira Guerra Mundial, (...) acabou em trágica derrota, foi uma vergonha na história de um país que figurava há muito tempo entre as nações civilizadas[165].

Parece então que BOBBIO acredita na importância pedagógica que o passado tem sobre o futuro. Afinal a Justiça de transição pode marcar uma ruptura simbólica e moral com um passado obscuro, estabelecendo um consenso sobre o intolerável.

Com relação ao esquecimento imposto Hannah ARENDT diz:

> Os buracos do esquecimento não existem. Nada humano é tão perfeito, e simplesmente existem no mundo pessoas demais para que seja possível o esquecimento. Sempre sobra um homem para contar a história. Portanto, nada pode ser "praticamente inútil", pelo menos a longo prazo. (...) Politicamente falando, a lição é que em condições de terror, a maioria das pessoas se conformará, mas algumas pessoas não (...). Humanamente falando, não é preciso nada mais, e nada mais pode ser pedido dentro dos limites do razoável, para que este planeta continue sendo um lugar próprio para a vida humana[166].

[165] Norberto Bobbio. **Do Fascismo à Democracia: os regimes, as ideologias, os personagens e as culturas políticas**, tradução Daniela Versiani, Rio de Janeiro: Campus, 2007, p. 16.

[166] Hannah Arendt. Op cit. , p.254.

Com estas palavras ARENDT nos mostra que o esquecimento completo não existe, e a necessidade da justiça de transição atualmente é a prova disto, pois para muitos ainda é preciso reviver o passado, saber a verdade, construir a história e buscar a justiça.

Dentro deste processo de Justiça transicional enfatiza-se que o julgamento e outras ações contra os perpetradores, funcionam como um alerta. Mesmo não alcançando a todos os responsáveis, os julgamentos possuem repercussão nos diversos meios de comunicação, demonstrando que não existe lugar aonde a justiça não chegue. Os responsáveis tomam conhecimento de que "não existe nenhum santuário que os proteja da justiça" [167]. Para, além disto, os julgamentos por ventura determinam qual o futuro daquela sociedade a partir daquele fato, contribuindo para a construção de uma memória coletiva e de uma identidade histórica.

Ainda com relação ao próprio julgamento, este poderia estabelecer princípios morais, e apresentar lições coletivas sobre a justiça, e até ajudar a restaurar a confiança nos poderes judiciais e em outras instituições democráticas.

Também a favor deste acerto de contas com o passado, LINZ e STEPAN, persistem na importância de reformas em instituições, como a polícia, as forças armadas e o sistema judicial, cujos responsáveis não são eleitos democraticamente, fazendo com que os enclaves de forças autoritárias continuem presentes afetando a qualidade da democracia[168].

Outro aspecto interessante vem no sentido da manipulação da necessidade social da superação do passado, nas palavras de Manuel LOFF:

[167] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit., p. 67.

[168] Cf. Linz e Stepan. Apud. , Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. Op. cit., p. 55.

> A lógica da pedra sobre o passado (...) revela-se como uma das estratégias mais recorrentes das elites políticas na gestão dos conflitos em que a memória do passado mais ou menos recente tem um papel central. É aqui que se procuram impor apelos no sentido da superação do passado, permitindo, diz-se, que uma nova identidade, nacional, (...), civilizacional, humana – consoante os projetos políticos mais evidentes em cada caso-, com efeitos retroativos elimine qualquer resquício da má consciência colectiva. E, dessa forma, elimine qualquer possibilidade prática de julgamento formal dos responsáveis de violações dos direitos humanos com os quais alguma forma de pacto, explícito ou implícito, haja sido celebrado, precisamente em nome da pacificação social, do apaziguamento da memória[169].

Deste modo, uma coisa é saber a verdade sobre o passado e optar pelo perdão, pelo esquecimento, outra coisa é utilizar do poder, da manipulação, do controle, da alienação para institucionalizar uma política de esquecimento utilizando a mentira, sem dizer a verdade.

Lucia Elena BASTOS elucida também que a preservação da memória enfrenta outra dificuldade quando se depara com duas verdades distintas: a dos vencedores e a dos vencidos. Vale lembrar que a versão dos vencedores normalmente é a que se têm como verdade, restando assim saber também a verdade dos vencidos.

Os vencidos precisam resgatar sua dignidade humana, passando antes de tudo, pela memória, por um direcionamento da ação que esteja comprometido com o conhecimento do passado de dor; por uma história dos excluídos e dos vencidos, que possa redimir a humanidade de sua fria indiferença e prevenir a ação política de continuar azeitando a maquina do progresso em sua inclemência[170].

Mas a verdade sobre o passado possui alguns percalços como esclarece BENJAMIN:

> Articular historicamente o passado não significa conhecê-lo como ele de fato foi. Significa apropriar-se de uma reminiscência, tal como ela relampeja no momento de um perigo. Sim, esta memória é perigosa, pois, logo de saída, ela denuncia que o presente se assenta sobre uma montanha de cadáveres e de ruínas. Ela também é perigosa porque expõe aquele que recorda a um novo sofrimento. E, por fim, ela é perigosa, pois reacende uma batalha hermenêutica sobre a significação do passado[171].

Conhecer esse passado realmente como ele ocorreu não parece ser possível, mas compreendê-lo melhor parece ser justo, pois a história nunca deve ser contada apenas sob os olhos de quem detém o poder.

Ainda para o mesmo autor o passado surge no presente para que ali se tome uma decisão. Uma decisão consciente da sua fragilidade, tanto no sentido de que é humanamente impossível uma memória que abarque todas as injustiças e barbáries como no sentido de que através dessa fraqueza é que se rompe com a força da história linear[172].

Apesar dos inúmeros percalços em relação a verdade sobre o passado, podemos perceber que a justiça está intimamente ligada à verdade como explica BASTOS:

> A justiça quer a verdade da mesma forma que a memória deseja que o acontecimento mantenha-se inesquecido. É a função da justiça trazer a verdade à luz, ao passo que esquecer é viver na mentira e na injustiça.

---

[169] Manuel Loff. "*Impunidade e memória histórica*". In: **De Pinochet a Timor Lorosae. Impunidade e Direito à Memória**, Lisboa: Edições Cosmos, 2000, p. 192.

[170] José Carlos Moreira da Silva Filho. "*O Anjo da História e a Memória das Vítimas: o caso da Ditadura Militar no Brasil"*, in **Justiça e Memória: Para uma crítica ética da violência**. Org. por Castor Bartolomé Ruiz, São Leopoldo: Unisinos, 2009. p. 126.

[171] José Carlos Moreira da Silva Filho. Id., p. 127-128.

[172] Benjamin. Apud. José Carlos Moreira da Silva Filho. Id., p.127.

> Mais precisamente, esquecer é o oposto daquilo que se constitui a essência da justiça, que se baseia na preservação da verdade e da memória.

Sabendo que a verdade e a justiça estão aqui entrelaçadas, porque não buscar em BOBBIO o apoio a esta questão, quando o mesmo afirma que a democracia é o governo do poder visível, do "poder sem máscaras", uma vez "que pertence à natureza da democracia a exigência de que nada possa permanecer encerrado no espaço do mistério" [173]. A democracia então deve mostrar a verdade, por esta fazer parte de sua essência.

A memória pode ter como função, evitar a repetição da catástrofe, pois se a injustiça for esquecida ou dada como prescrita, então como comenta BASTOS "tudo é possível e tudo está permitido" [174]. Assim segundo a mesma autora "a memória equivale (...) à exigência da justiça já que o esquecimento seria a sanção da injustiça" [175], mostrando que a memória também detém a função de manter vivas as recordações e os direitos vigentes, denegados no passado.

Sobre a importância da memória e sua repercussão sobre as pessoas BOBBIO alerta: "(...) A maior parte dos homens tem memória fraca, quando as feridas são dos outros. Deve, contudo, existir alguém que assuma a tarefa de representar a memória coletiva, nada descurando, portanto, do que possa ajudar a compreender" [176]. A Justiça de transição parece ser aqui o caminho a ser seguido nesta busca pela verdade e transparência.

[173] Norberto Bobbio. **O Futuro da Democracia**. Op. cit., p. 110.
[174] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit. , p. 87.
[175] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos,. Ibid.
[176] Norberto Bobbio. **O Futuro da Democracia**. Id., p. 138.

A democracia na latina americana

Apesar de atualmente a America Latina viver governos democráticos, parece que suas transições para a democracia ainda não alcançaram a plena efetivação, deixando este processo inconcluso.

Sobre essa realidade, BARAHONA DE BRITO menciona que há uma década, quando o processo de democratização parecia estar em bom caminho e com as atenções voltadas para a análise dos problemas inerentes aos processos de democratização, se tornou fácil o ressurgimento de novas formas autoritárias, ou de corrupção do processo democrático. Colocando assim a questão: se o método ditatorial seria destino cíclico ou conjuntura já ultrapassada para a America Latina[177]?

A autora observa que embora não preveja um retorno ao mesmo tipo de autoritarismo militar do passado, não descarta um retorno parcial ou um reforço da tradição autoritária latino americana, uma vez que esta tradição possui muitas facetas e é extremamente adaptável, podendo surgir nos espaços vazios da democracia, funcionando conjuntamente com ela, distorcendo-a gradualmente, e assim criando o que a autora denomina de "democracia autoritária" ou "autoritarismo democrático".[178]

Mas vale evocar mais uma vez o pensamento de BOBBIO, pois segundo ele existem "democracias mais ou menos sólidas, e mais ou menos vulneráveis; há graus diversos de aproximação do modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo ideal não poderá ser confundida com um Estado autocrático e menos ainda com um regime

[177] Alexandra Barahona de Brito."*As Ditaduras da América Latina: Os Casos do Chile e do Uruguai- Razão de ser e dinâmicas de repressão"*. In: **As Ditaduras Comtemporâneas**, Coord. Fernando Rosas; Pedro Aires Oliveira. Lisboa: Edições Colibri, 2006, p. 146-147.
[178] Alexandra Barahona de Brito. Ibid.

totalitário[179]". Talvez seja por isso que BARAHONA DE BRITO tenha usado os termos como "democracia autoritária" ou "autoritarismo democrático", para demonstrar que embora não se viva num regime totalitário, o autoritarismo continua presente nas democracias latino americanas, impedindo o seu fortalecimento.

Já O' DONNELL para aclarar o funcionamento imperfeito de algumas democracias recentes ou reconstituídas usa os termos "democracia delegada" ou "falta de responsabilidade horizontal". Segundo ele, apesar destes casos terem muito em comum com as velhas democracias consolidadas, como as eleições institucionalizadas e regulares, carecem de outros elementos importantes.[180]

O autor ainda ilustra que, em quase todos estes casos, as instituições funcionam com importantes deficiências devido ao particularismo ou ao clientelismo, que podem ser legados de anteriores regimes autoritários. Isto significa, normalmente, nepotismo e corrupção, bem como problemas de prestação de contas, por causa da dissolução das fronteiras entre as esferas públicas e privadas, que por sua vez, tem uma relação direta com a aparição de idéias de autoridade política delegadas, em vez de representativas.[181]

Talvez na direção da necessidade de uma Justiça de transição, Rodrigo Stumpf GONZÁLEZ alerta que é indispensável reconhecer que, cedo ou tarde, a maior parte das violações de direitos humanos ocorridas na America latina será incorporada a um passado histórico e esquecidas pela maior parte da população, ficando sua lembrança relegada a uns poucos pesquisadores e descendentes das vítimas[182]. Para o mesmo autor "Os valores do autoritarismo estão sempre à disposição das novas gerações, como mecanismo de defesa contra um inimigo real ou imaginário, interno ou externo[183]".

Neste cenário latino americano, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem traçado o que parece ser o caminho da democracia latino americana, tanto a Comissão como a Corte Interamericana de Direitos Humanos buscam por meio da defesa dos direitos previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos, promoverem a Justiça de transição. O sistema Interamericano já se pronunciou contra as anistias e os perdões por desrespeitarem obrigações legais internacionais.

No Brasil, como na maioria dos países da America Latina, a transição para a democracia foi negociada, o que fez com que a elite autoritária se mantivesse no poder e criasse ela mesma seu instrumento de defesa, ou de garantia de impunidade - a lei da anistia - excluindo ou limitando o âmbito das acusações. Até o presente momento no Brasil existem arquivos secretos da ditadura militar guardados a sete chaves; não houve julgamentos; nas estruturas do poder ainda existem pessoas que eram ligadas ao antigo regime e a lei da anistia fruto do período repressivo ainda assegura o esquecimento. Tudo isso talvez com o fim de manter a democracia brasileira como ela está, pois para essa mesma elite autoritária o processo de Justiça de transição poderá debilitá-la.

E se ainda temos dúvidas da presença do autoritarismo na democracia brasileira, as recentes notícias de agressão e violência por parte da

[179] Norberto Bobbio, **O Futuro da Democracia**. Op. cit., p. 49.
[180] O´Donnell. *Apud* Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Op. cit., p. 55-56.
[181] O´Donnell. *Apud* Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Op. cit., p. 55- 56.
[182] Cf. Rodrigo Stumpf González. **Direitos Humanos na América Latina Hoje: Heranças de Transições Inconclusas**. Disponível em: http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=99&func=fileinfo&id=189, S.D. Acesso em 22 de julho de 2009, p. 9.
[183] Cf. Rodrigo Stumpf González. Ibid.

polícia contra manifestantes universitários em Brasília, que utilizavam de seu direito à livre manifestação para buscar uma democracia plena, longe da corrupção e impunidade, parece não deixar mais suspeitas de que esse passado autoritário ainda não foi superado. Mas talvez o pior dessa realidade é que toda essa violência foi realizada em frente as câmeras, que mesmo sendo olhos sensacionalistas da mídia, puderam passar que essa violência é naturalmente praticada, aos olhos de qualquer um, o que nos faz refletir sobre o que então pode estar acontecendo longe dos nossos olhos, nos porões das delegacias, nas salas fechadas, nas quatro paredes das diversas instituições militares[184].

Partindo da premissa que a Justiça transicional depende não só do interesse do Estado, mas também de toda a sociedade, entende-se que no caso brasileiro o esquecimento deixou a sociedade apática. Essa tamanha indiferença por parte da sociedade principalmente a respeito da punição dos agentes estatais envolvidos no arbítrio parece estar relacionada ao fato de historicamente a sociedade brasileira estar acostumada a altos níveis de violência e impunidade[185].

Para que esta realidade possa ser modificada talvez seja necessária uma maior identificação da sociedade com as vítimas da perseguição e da repressão promovidas pelo Estado, pois assim maiores serão as chances da Justiça de transição efetivamente ocorrer[186].

A democracia latino-america ainda está se desvencilhando do passado autoritário, o caminho rumo a um futuro mais democrático parece primeiro ter que passar pela Justiça transicional, pois talvez com ela o povo latino americano no mínimo se dê conta dos benefícios de um governo efetivamente democrático.

[184] Luiz Carlos Azenha. **PM reprime violentamente ato contra Arruda em Brasília.** In: *Correio Braziliense*. Publicado em 09 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/pm-reprime-violentamente-ato-contra-arruda--em-brasilia/. Acesso em 23 de fevereiro de 2009.

[185] Cf. Glenda Mezarobba. **Um Acerto de Contas com o Futuro: A Anistia e suas Conseqüências-um estudo do caso brasileiro**. Op. cit. , p. 158.

[186] José Carlos Moreira da Silva Filho. Op. cit., p.121.

Considerações finais

Quando as democracias atuais ainda mantêm legados do período repressivo é sinal de que sua transição foi inconclusa, portanto a Justiça de transição pode ser aplicada para possivelmente fortalecer essas democracias. Este possível fortalecimento democrático dependerá principalmente do nível de participação e de interesse popular sobre o processo. A população deve se envolver mais e buscar sanar as deficiências de suas democracias, para isso, podem empregar a Justiça transicional, e ao menos, garantir uma democracia sem legados de autoritarismo.

Como vimos, as anistias em branco violam o princípio internacional que obriga o Estado a processar os indivíduos responsáveis por graves violações dos direitos humanos. Argumenta-se também que as anistias violam o direito fundamental da vítima e por fim, a aplicação das anistias restringe o caminho para se alcançar uma democracia estável que respeite os direitos humanos e o Estado de direito[187].

Outro fato é que, apesar das anistias e do esquecimento terem sido adequados para garantir um transição pacifica, também colocaram obstáculos, ou pelo menos atrasaram, transformações necessárias[188].

Mas cada nova democracia deve gerir a sua própria solução para as exigências de verdade e justiça. “Pode não existir, em relação a estas

[187] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Op. cit., p. 76.

188 Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. Op. cit., p. 57.

questões, uma verdade absoluta ou uma justiça para todos aceite, mas existe uma margem para conseguir uma maior clareza e mais solidariedade" [189]. Para Lauro Joppert Swensson Junior não existe, destarte, uma regra especifica que diga como um país deve julgar e resolver seu passado após uma transição democrática. Essa decisão nunca é livre, mas condicionada por fatores jurídicos e políticos presentes nos países em determinado momento histórico. Ademais, ela é condicionada pelos valores de justiça, pelas razões, interesses e sentimentos compartilhados pelos agentes encarregados de resolver o problema da justiça de transição[190].

Um melhor esclarecimento pode estar contido nas palavras de BASTOS quando explica:

> O que se espera para o futuro é que as anistias com o escopo restrito sejam acompanhadas por outras medidas de responsabilização, por meio do que se convenciona chamar de justiça de transição, ou, inversamente, a abordagem da justiça de transição sugere que colocar a persecução penal ao alcance de outros mecanismos de responsabilização completa a obrigação do Estado de responsabilizar-se pelas violações ocorridas e de colocar um fim à impunidade[191].

Mesmo assim, a implementação dos Direitos Humanos no mundo da forma como vem ocorrendo parece impedir que o esquecimento seja utilizado. Parece que a democracia possui um modelo cada vez mais global, com uma relação cada vez mais estreita com os Direitos Humanos. Manter uma democracia por causa do medo de uma instabilidade política, em nome do esquecimento, parece não ser aceitável. E mesmo que uma Justiça de transição não fortaleça uma democracia, deve pelo menos ser realizada à luz das atuais obrigações internacionais sobre a matéria.

Sobre a evolução dos Direitos Humanos BOBBIO diz: "(...) os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem todos de uma vez por todas "[192]. Isto certamente explica hoje o amadurecimento destes direitos, fazendo surgir a necessidade de uma Justiça de transição adequada à realidade democrática de cada Estado.

A Justiça de transição poderá quem sabe ser sempre utilizada, tanto no hoje como no amanhã, pois este processo complexo depende não só das atitudes do Estado como também do interesse da sociedade. Então hoje se pode admitir a transição como ela está sendo realizada, mas no futuro falhas neste processo poderão ser apontadas e quem sabe novamente brotar a necessidade de um novo processo de transição ou a continuidade do antigo processo. O passado sempre poderá e talvez deva mesmo ser sempre contestado e analisado, porém mantendo o foco em um futuro mais democrático. O segredo do acerto de contas com o passado quiçá estará no equilíbrio entre os diversos atores democráticos, tanto protagonistas como coadjuvantes.

Assim a busca pela solução em lidar com o passado autoritário parece estar no esclarecimento da sociedade, que esclarecida encontrará o equilíbrio, utilizando para isso a democracia, que garantirá a livre escolha. Se apesar de tudo esta escolha ainda for o esquecimento, que seja então um esquecimento efetivamente democrático. Visto as palavras de Paul RICOEUR quando preceitua que:

---

[189] Laurence Whintehead. Prefácio. Alexandra Barahona de Brito, Cármen Gonzáles Enríquez e Paloma Aguiar Fernández. Id. , p. 28.

[190] Lauro Joppert Swensson Junior. Op.cit, p.126.

[191] Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos. Id. , p. 303.

[192] Norberto Bobbio. **A Era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.5.

> Além do fato de uma projeção no futuro no modo imperativo ser tão imprópria para o esquecimento quanto para a memória, tal mandamento equivaleria a uma amnésia comandada. Se esta conseguisse ter êxito- e infelizmente nada se constitui em obstáculo à ultrapassagem da tênue linha de demarcação entre anistia e amnésia-, a memória privada e coletiva seria privada da salutar crise de identidade que possibilita uma reapropriação lúcida do passado e de sua carga traumática. (...) Se uma forma de esquecimento puder então ser legitimamente evocada, não será um dever calar o mal, mas dizê-lo num modo apaziguado, sem cólera. Essa dicção tão pouco será a de um mandamento, de uma ordem, mas a de um desejo no modo optativo[193].

O fato é que a democracia não goza no mundo de uma saúde propriamente excelente, mas "apesar de todas as debilidades da democracia, não existe outra fórmula mais adequada às sociedades pluralistas e multiculturais da atualidade" [194]. Portanto é necessário buscar soluções, e se existe uma esperança para o fortalecimento democrático por meio da Justiça de transição, devemos correr o risco, mesmo que a principio gere uma instabilidade política. "Na verdade, qualquer que seja o seu efeito sobre a democracia, tais iniciativas constituem exigências políticas e morais inquestionáveis num marco nacional e internacional em que a defesa dos direitos humanos é cada vez mais central" [195].

Por fim, é claro que quando nos deparamos com os inúmeros problemas da democracia atual, como o poder invisível, o cidadão não preparado, a persistência das oligarquias, surge a necessidade de uma explicação e de uma solução. O passado parece ser sempre o culpado, ainda mais quando o analisamos com os olhos do presente. Queremos justiça, verdade, memórias, lições; queremos a democracia ideal, aquela que nos faz ter vez e voz, aquela que nos protege e nos faz cada vez mais humanos. Talvez nossos desejos sejam utópicos, mas o que parece ser utópico hoje pode ser a realidade do amanhã.

[193] Paul Ricoeur. Op.cit. , p. 462.

[194] Alessandra Silveira. **Tocqueville e a indesejável obstinação pelos "destroços à margem".** Contributos para uma teoria da democracia constitucional europeia. Porto: Instituto Juridico Interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2008, p. 4.

[195] Alexandra Barahona de Brito, Carmem González-Enríquez, Paloma Aguilar Fernández. Op. cit., p. 350.

Referências

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém:** Um Relato sobre a Banalidade do Mal. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra. **"As Ditaduras da América Latina:** Os Casos do Chile e do Uruguai- Razão de ser e dinâmicas de repressão". In: *As Ditaduras Comtemporâneas*. Coord. Fernando Rosas; Pedro Aires Oliveira. Lisboa: Edições Colibri, 2006.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmem; FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar. **Política da Memória. Verdade e justiça a transição para a Democracia**. Lisboa*:* Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira, **Anistia- As Leis Internacionais e o Caso Brasileiro**, Curitiba: Juruá, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Do Fascismo à Democracia:** os regimes, as ideologias, os personagens e as culturas políticas. Trad. Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Direitos Humanos na América Latina Hoje:** Heranças de Transições Inconclusas, disponível em:

http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=99&func=fileinfo&id=189, S.D., Acesso em 22 de julho de 2009.

LOFF, Manuel. **Impunidade e memória histórica**. In: *De Pinochet a Timor Lorosae, Impunidade e Direito à Memória*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000.

MEZAROBBA, Glenda. In: entrevista ao Jornal da Unicamp. Campinas, 3 a 9 de novembro de 2008.

_____. **Um Acerto de Contas com o Futuro:** A Anistia e suas Conseqüências-um estudo do caso brasileiro. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, FAPESP, 2006.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história e o esquecimento**. Trad. Alain François, Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **"O Anjo da História e a Memória das Vítimas:** o caso da Ditadura Militar no Brasil. In: *Justiça e Memória: Para uma crítica ética da violência.* Org. Castor Bartolomé Ruiz. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

SILVEIRA, Alessandra. **Tocqueville e a indesejável obstinação pelos "destroços à margem"**. Contributos para uma teoria da democracia constitucional europeia. Porto: Instituto Jurídico Interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2008.

SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert. **Anistia Penal:** Problema de Validade da Lei de Anistia Brasileira (Lei 6.683/79). Curituba: Juruá, 2009.

DITADURA MILITAR E VIGILÂNCIA SOCIAL: UM OLHAR SOBRE O ACERVO DA DELEGACIA DE ORDEM SOCIAL E POLÍTICA DA PARAÍBA (DOPS/PB)

MILITARY DICTATORSHIP AND SOCIAL MONITORING: A LOOK ON THE ARCHIVES OF SOCIAL AND POLITICAL ORDER BUREAU OF PARAIBA STATE (DOPS / PB)

Arlene Xavier Santos COSTA[196]

Resumo

Apresenta-se neste artigo o trabalho de organização do acervo do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba, relativo ao fundo secreto da Delegacia de Ordem Política e Social da Paraíba (DOPS-PB), importante órgão de vigilância e controle social e político durante a Ditadura Militar no Brasil. Atualmente este fundo encontra-se sob custódia da Universidade Federal da Paraíba para processo de organização. O estudo mostra a importância do resgate da memória e da verdade histórica da ditadura para o fortalecimento da democracia no Brasil.

Palavras-chave: Ditadura Militar**.** Delegacia de Ordem Política e Social. Memória e Verdade

[196] Graduada em Licenciatura Plena em História pela Universidade Federal da Paraíba. Graduanda em Arquivologia pela Universidade Estadual da Paraíba, Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB.

Abstract

This paper presents the work of organizing the archive of the State Council of Defense of the Rights of Man and Citizen of the Brazilian State of Paraíba, about the secret found of the Bureau of Political and Social Order of Paraíba (DOPS-PB), an important agency of social and political control during the Military Dictatorship in Brazil. Currently this fund is in custody at the Federal University of Paraiba for the process of organization. The study shows the importance of restoring the historical memory of the dictatorship to the strengthening of democracy in Brazil.

Keywords: Military dictatorship. Bureau of Political and Social Order. Memory and Truth

Introdução

A recente crise de representação política em Honduras (2009) vem a demonstrar o quanto a democracia se constitui hoje como um tema em evidência, sendo crescente a valorização de governos democráticos em nível mundial. Em meio a este quadro destaca-se a importância da obra de Norberto Bobbio que, nas últimas décadas, tem trazido a tona reflexões sobre a democracia. No Brasil o debate sobre democracia é algo ainda mais recente, haja vista que do ponto de vista do exercício do direito político este é um país ainda jovem. Destacam-se as reflexões de Marco Aurélio Nogueira:

> Examinar a questão é partir de uma constatação: nossa reflexão sobre a política é ainda pobre e imatura, apesar de ter avançado sobremaneira ao longo dos últimos anos, a ponto de se ter institucionalizado em grau considerável e de se ter colocado na "vanguarda" mesma do grande esforço empreendido para requalificar e fazer progredir o entendimento da vida nacional. Apenas para ficar no mais evidente: não temos qualquer tradição consolidada de trabalho no campo da teoria geral da política ou mesmo da história das idéias políticas, e ainda capengamos no terreno da filosofia política. Nossa ciência política retirou sua força e se fez exclusivamente como investigação da particularidade brasileira, e em especial como "teoria" da transição para a democracia. O pouco que há no campo da reflexão geral se confunde com o estudo do direito, com a "teoria geral do Estado" dos juristas (NOGUEIRA, 1987, p. 1,2).

A história do Brasil foi marcada pela colonização e posteriormente dominação elitista. O país experimentou mudanças no cenário nacional em meados do século XX, mas o delírio democrático durou pouco e foi interrompido pelo Golpe Militar de 1964. Governos ditatoriais e autoritários se sucederam no poder entre os anos de 1964 e 1985. O período caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra o regime.

Apresenta-se neste artigo o trabalho em andamento no acervo do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba, no fundo fechado da Delegacia de Ordem Política e Social da Paraíba (DOPS-PB), importante órgão de vigilância e controle social e político durante a Ditadura Militar no Brasil. Atualmente este fundo encontra-se sob custódia da Universidade Federal da Paraíba para processo de organização. O objetivo é possibilitar o acesso a informação para particulares que dela precisem para obter direitos bem como para pesquisadores, promovendo assim o fortalecimento da historia local e regional e a valorização da memória de um período que jamais deve ser esquecido ou subjugado em seu impacto para a sociedade brasileira.

A inquietação acerca da temática da Ditadura Militar foi algo criado em mim desde criança a partir dos relatos dos meus pais, que vivenciaram as suas infâncias e juventudes sob o signo do Regime Dita-

torial. Ainda no ensino fundamental primário, meu pai me surpreendeu com a leitura de trechos do livro "Brasil nunca mais". Algo que na época me chocou e que anos mais tarde cursando a Universidade e trabalhando em projetos de organização de acervos documentais na UFPB pude recordar o citado livro e refletir sobre o seu conteúdo e refletir sobre a importância das fontes documentais para o exercício do direito e, mais que um resgate, o não desaparecimento de uma memória tão importante para nossa história.

Arquivos da Ditadura Militar no Estado da Paraíba

É fato que com o fim da Ditadura Militar (1964-1985) os Direitos Humanos voltaram a ser legalmente exercidos no Estado brasileiro. Prova disto, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (CEDDHC) foi criado na Paraíba em 1991 representando um avanço da garantia nos direitos humanos em prol da sociedade paraibana. A documentação deste acervo é de suma importância para a população no que diz respeito à busca de diretos e defesa da cidadania. No entanto, ao ter contato com a documentação nos deparamos com os arquivos desorganizados e o descaso com a memória sobre violência institucional do nosso Estado.

Com relação ao recorte temporal já mencionado, em linhas gerais pode-se definir a Ditadura Militar como sendo o período da política brasileira em que o governo foi constituído por juntas militares e presidentes militares. Estes tiveram amplos poderes para escolher representantes de variadas instituições de representação da sociedade, sejam estas de caráter federal ou estadual. Esta época vai de 1964 a 1985. Caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar. Os reitores das universidades federais eram indicados diretamente pelo alto comando do governo, não por acaso, foram nestas onde ocorreram os maiores focos de repressão com alto grau de violência. O golpe ou "revolução militar", como costumamos encontrar em documentos da época, se deu em uma conjuntura de crise política que se arrastava desde a renúncia de Jânio Quadros em 1961, cujo vice era João Goulart, que assumiu a presidência num clima político adverso. O governo de João Goulart (1961-1964) foi marcado pela abertura às organizações sociais. Estudantes, organizações populares e trabalhadores ganharam espaço, causando preocupação nas classes conservadoras como, por exemplo, os empresários, banqueiros, Igreja Católica, militares e classe média. Todos temiam uma guinada do Brasil para o lado socialista. O clima de crise política e as tensões sociais aumentavam a cada dia. No dia 31 de março de 1964, tropas de Minas Gerais e São Paulo saem às ruas. Para evitar uma guerra civil, Jango deixa o país refugiando-se no Uruguai. Os militares tomam o poder. Em 9 de abril, é decretado o Ato Institucional Número 1 (AI-1). Este, cassou mandatos políticos de opositores ao regime militar e tirou a estabilidade de funcionários públicos. Foi o início de uma série de Atos institucionais e decretos-leis que cerceavam os direitos civis. A ditadura trouxe ideais de progresso que, até certo ponto, foram alcançados, no entanto, acabou sendo pago um alto preço por esta mentalidade repressora que atrasou por 20 anos o processo democrático no país.

Teses e livros que saíram abordando a temática do regime militar são, em sua maior parte, baseados em relatos de pessoas que viveram o período, foram perseguidas e torturadas ou que perseguiram e torturaram. No entanto, é inexistente uma vasta historiografia tratando da questão estrutural, ou seja, organização e atuação das instituições que compunham o regime. O que em parte pode ser associado ao fato destes arquivos não

estarem inteiramente abertos à consulta pública e pelo próprio desinteresse acadêmico em pesquisar sobre a ditadura partindo-se da análise do aparelho repressor, áreas de atuação, velocidade das informações, relações com o poderio local, corpo administrativo, gastos de manutenção desta máquina burocrática. E neste sentido, existe uma série de questões a serem consideradas em uma análise como esta. Devido ao fato deste episódio pertencer à história recente de nosso país, há certa dificuldade em se pesquisar um tema que ainda ressalta tantas memórias vivas, incluindo pessoas influentes que permanecem no aparelho do Estado. Ainda se deve levar em conta que para muitas pessoas, que viveram às margens dos acontecimentos políticos da época, o período militar representou um alinhamento à ordem moral no Brasil.

Quanto a temática de se trabalhar com arquivos são, por definição, conjuntos de documentos produzidos/recebidos no exercício de funções específicas de uma determinada instituição e, nesse sentido, estes documentos são de cunho impessoal, pois demonstram as relações cotidianas administrativas de um órgão, seja este público ou privado. Mas qual a importância dessa documentação para os cidadãos que compõem nossa sociedade e, por conseguinte, para os pesquisadores?

Os arquivos asseguram os direitos aos cidadãos a partir do acesso à informação, portanto é dever do Estado proporcionar meios de acesso a essa documentação. Infelizmente não é surpresa o fato de que boa parte dessa documentação, de caráter público, foi suprimida dos arquivos, destruídos ou guardados em propriedades privadas. Para além dessa constatação, a realidade concreta que se encontra é de arquivos que na prática são verdadeiros depósitos de papéis acumulados, afinal, antes da expiração de alguns prazos de sigilo e do andamento de processos judiciais de resgate de direitos, este tipo de documentação não era consultada nem para fins administrativos e nem por pesquisadores. Para as instituições públicas uma documentação que não faz parte do arquivo corrente se configura antes de tudo em um problema de espaço físico, e acaba sendo tratado com certo descaso por não ter utilidade imediatista.

E para piorar a situação de descaso o arquivo de uso não corrente nas instituições é denominado de *arquivo morto* pela cultura organizacional de empresas brasileiras publicas e privadas, quando o mais adequado seria fazer uso da teoria das três idades. A teoria das três idades, sistematizadas pelos norte-americanos nos anos 70 do século XX é uma tentativa de estabelecer uma ponte entre documentação de gestão e a destinada a ser preservada para fins de pesquisa. Os arquivos correntes correspondem à *produção* do documento, sua *tramitação*, a finalização de seu objetivo, conforme o caso, e a sua primeira guarda. Os arquivos intermediários (AI) são responsáveis pela guarda e conservação de processos administrativos ainda em tramitação. Os arquivos permanentes são documentos que devido a sua importância histórica e valor comprobatório permanecem na instituição sem risco de eliminação.

No Estado da Paraíba a documentação da Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS) desde 1993 foi transferida da Secretaria de Segurança Pública para o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (CEDDHC). No entanto, o órgão não conta com sede permanente, dependendo do aluguel pago pelo Estado em prédios privados, o que já nos dá pistas quanto às condições em que se encontra o acervo documental. O projeto Advocacia em Direitos Humanos: Formação, teoria e prática interdisciplinar, da UFPB, que integra o Programa do MEC/SESU – Reconhecer: Ressignificando o ensino de Direito, estabeleceu em uma de suas metas a organização de acervos sobre violência institucional de modo a subsidiar a produção de informações,

documentos e relatórios a respeito do tema. Um dos arquivos que vêm sendo organizado é o do CEDDHC. A partir do trabalho de organização neste arquivo se obtêm o acesso ao acervo do DOPS da Paraíba, que consiste em pouco mais de 6.500 mil fichas cadastrais e processos abertos contra cidadãos considerados subversivos pelo Governo Militar. O acervo vem sendo digitalizado, medida que pretende conservar a informação em suporte papel ao passo que amplia e facilita o acesso às fontes abrindo um amplo campo para pesquisa. Trata-se de um trabalho delicado pelas condições materiais dos documentos, sua importância histórica e nível de sigilo exigido em lei.

O conteúdo desse conjunto documental é da maior relevância para se compreender o período da Ditadura Militar no Brasil e na Paraíba. As fichas não se referem só a paraibanos, mas também a pessoas de todo o Brasil consideradas subversivas, como resultado concreto da malha de informações montada pelos órgãos de segurança. São encontradas referências a Operação IBIUNA, Ação Popular Marxista Leninista do Brasil (APML do B), Movimento Revolucionário Tiradentes, Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (Var-Palmares), Organização Político-Militar (OPM-Colina), entre outros movimentos.

Trabalhar com este acervo levanta uma série de questionamentos que demonstram um desconhecimento que nossa historiografia ainda pouco preenche, seja por dificuldade e/ou impossibilidade de acesso a esses arquivos sobre a estrutura do governo militar, seja por falta de interesse em pesquisas em arquivos institucionais, visto que estes não se encontram organizados e a maioria dos pesquisadores, entre eles os historiadores, não vêem com bons olhos o trabalho de organização de arquivos. No cenário paraibano, é notório que muitos profissionais e estudantes de nossa área não se interessam pelas fontes arquivísticas por considerar um trabalho de caráter técnico, e nós como estudantes envolvidos em pesquisa com fontes primárias, lidamos diariamente com esse tipo de marginalização das fontes documentais.

São raros os trabalhos e projetos que se voltam para este acervo no sentido de definir a atuação desse órgão e até mesmo sua importância como uma dos principais instituições de representação e/ou defesa dos movimentos sociais, combatendo injustiças e repressões. E isto pode ser associado a dois principais fatores: em primeiro lugar, ao fato destes arquivos não estarem inteiramente abertos à consulta pública, e, em segundo, pelo próprio desinteresse acadêmico em pesquisar sobre os direitos humanos partindo-se da análise institucional dos órgãos competentes do Estado. Questões relevantes como as principais áreas de atuação dessa instituição na Paraíba, as principais lutas que fundamentam as bandeiras de defesa dos direitos humanos nesse Estado, as relações com outras instituições em âmbito nacional e regional, ou até mesmo sua influência no âmbito local são informações que se apresentam aparentemente inacessíveis e/ou desconhecidas devido à falta de maiores cuidados com essa documentação.

Ora, se os dados encontrados em arquivos não forem direcionados a uma pesquisa científica, podemos concordar com essa afirmação. Mas o fato é que os trabalhos desenvolvidos junto a estes conjuntos documentais não se resumem à apenas limpar, ordenar e disponibilizar a informação. Diferente desta concepção, acreditamos que a organização de acervos faz parte de uma ação racionalizada, onde teoria e prática entram em consonância, estimulando o desenvolvimento científico e profissional. Faz-se necessário modificar esta cultura, que privilegia, na maioria das vezes, a pesquisa em fontes secundárias em detrimento das fontes primárias, pois o cotidiano acadêmico demonstra que a análise histórica

a partir das diversas fontes disponíveis resulta em um olhar multidimensional sobre o objeto científico.

Para além destes acervos aqui posto em evidencia, existem na Paraíba outros conjuntos documentais que necessitam de organização por serem de grande relevância para pesquisa nos diversos âmbitos científicos.

O desenvolvimento de trabalhos dessa natureza está diretamente articulado com a missão da universidade pública de contribuir com os demais setores da sociedade com seus recursos humanos, incluindo docentes, técnicos e discentes, na melhoria dos serviços à comunidade, na garantia de direitos constitucionais, e especialmente no caso desse trabalho, o direito à informação e à memória.

Fundamentos metodológicos da pesquisa

No que diz respeito à arquivística, nota-se que o arquivo, a partir de uma visão cientifica, tem como finalidades possibilitar o resgate de direitos bem como servir de laboratório para futuros pesquisadores. Desta forma, é imprescindível que a prática da arquivística seja amplamente utilizada, fato que, infelizmente não acontece no Brasil:

> A preservação documental não tem sido considerada prioridade na sociedade brasileira. O que existe nos arquivos históricos constitui-se em um percentual irrisório, que não é resultado de avaliação, mas o que se salvou do descaso: quer do descarte sem critério, quer do abandono dos documentos em depósitos sem condições mínimas para a manutenção de sua integridade física. (FERREIRA, 1999, p. 6)

A situação atual dos arquivos brasileiros é de absoluta indigência. Não existem políticas públicas nesta área. O processo de produção documental precisa ser regulamentado e respeitado para que o nosso país possa garantir para as gerações futuras o seu patrimônio documental que é, em ultima instância, essencial para a construção da nossa identidade nacional. Trata-se, de um problema que diz respeito ao direito de informar, ao exercício da cidadania e, sobretudo, o respeito aos direitos da pessoa humana, isto é, instrumentos legais e de competência no processo de preservação, divulgação e garantia de acesso à informação.

Para a realização de um trabalho desta natureza é imprescindível fazer uso História Política considera-se que algumas condenações feitas pelos *Annales*[197] foram consideradas fortes e demasiadas injustas para historiadores, que anos mais tarde vieram a revisitar certos campos considerados *tradicionais* da história. É de argumentação freqüente que não se deve condenar o objeto pela análise que lhe é reservada. Um exemplo desta retomada é a revisão, nos anos 1970 da então "falecida" historia política. Sobre isto não poderíamos deixar de citar aqui as incisivas considerações feitas por J. Juliard (1976):

> A história política tem má reputação entre os historiadores franceses. Condenada, faz uma quarentena de anos, pelos melhores entre eles, uma Marc Bloch, um Lucien Febvre, vítima de sua solidariedade de fato com as formas as mais tradicionais da historiografia do começo do século, ela conserva hoje um perfume Laglis-Seignobos que desvia dela os mais dotados, todos os inovadores entre os jovens historiadores franceses. O que, naturalmente, não contribui para melhorar as coisas. (JULIARD, 1976, p. 180)

Já na segunda geração dos *Annales*, Braudel comenta em um de seus artigos sobre a condenação da história política, devido a este campo

[197] Sobre os *Annales* pode-se afirmar um movimento de renovação historiográfica no inicio dos anos de 1920 liderados pelos historiadores franceses Marc Bloch e Lucien Febvre e que reivindicou uma ampliação dos objetos e abordagens no território do historiador.

historiográfico encontrar-se ligado ao fato e ao tempo curto, considerado primordial em uma história *tradicional*. Desta maneira, foi tida como um exemplo de método histórico dito ultrapassado.

> Daí procede, entre alguns de nós historiadores, uma nova desconfiança com relação à história tradicional, dita história factual, confundindo-se a etiqueta com a etiqueta da história política, não sem alguma injustiça: a história política não é forçosamente uma história factual, nem é condenada a sê-lo (BRAUDEL *apud* JULIARD, 1976, p. 182)

No entanto, os críticos do autor consideram que este reconhecimento de certa confusão com relação a história política foi negativamente recompensada quando atribui a história política ao tempo breve e critica o excesso de seus usos.

Por fim, entende-se que os fundamentos para a renovação da história política se alicerçaram nas considerações feitas pelos seus principais críticos pertencentes à primeira geração dos *Annales*. Bem como na necessidade deste tipo de história pelo o alargamento das atribuições do Estado e aumento considerável da participação dos cidadãos nas decisões que afetam a coletividade. Tive-se por intenção evidenciar que o uso do termo *História tradicional* sofreu modificações diante das diversas concepções surgidas após a fundação dos *Annales*.

Com relação à temática Ditadura Militar, utiliza-se como base de conhecimento no trabalho desenvolvido os diversos conceitos de *Estado* para analisar o período em questão, dando maior ênfase ao termo *Estado de Segurança Nacional,* visto que o governo militar se encontrou intrinsecamente ligado à repressão e utilizou-se amplamente de novas instituições, leis e regras para a legitimação de seu poder, como pode afirmar a historiadora Maria Helena Alves (2005, p. 10):

> A necessidade de legitimar de alguma maneira sempre foi uma verdadeira obsessão dos primeiros anos do período militar no Brasil. Pretendiam evitar uma ditadura clássica, baseada em só um general todo-poderoso, e criar um Estado de Segurança Nacional capaz de assegurar a ordem imposta e decidida pelos governantes por meio de uma série de novas instituições, leis e regras. O que convinha foi mantido.

Atualmente, pesquisadores reconhecem a necessidade de analisar este objeto de estudo a partir do próprio aparelho institucional e de algumas de suas características ainda pouco observadas, como a estrutura dos órgãos de repressão ou as relações dos militares com o poder local. Esta tendência historiográfica procura fundamentar novas teorias acerca desse período. É neste sentido que:

> Não resta dúvida de que a crescente produção historiográfica sobre o regime militar brasileiro, instaurado a partir de 1964, tem nos proporcionado a revelação de características marcantes do mesmo, muitas delas inteiramente desconhecidas. A revelação de aspectos até então obscuros ou, mesmo, o refinamento das análises sobre características já estudadas, possibilitaram o aclaramento de alguns dos mecanismos coercitivos que foram essenciais na concretização da estrutura repressiva da ditadura brasileira. (MARCELINO, 2004, p. 05)

As palavras acima indicam claramente que o conteúdo historiográfico acerca desse período é *crescente*, o que leva a acreditar que esse aumento é diretamente influenciado pela disponibilidade de fontes (algumas se apresentam ainda inéditas aos pesquisadores devido ao caráter recente deste processo político), e pela utilização de novas abordagens sobre o material já produzido. Neste sentido, uma primeira análise dessa historiografia aponta positivamente para um crescimento das abordagens política e institucional da atuação de órgãos repressivos

durante a Ditadura, tanto os de escala nacional quanto os de ação local, como é o caso da DOPS.

Não obstante a riqueza de especificidades que podemos analisar a partir dessa instituição ou dos eventos ocorridos no Estado da Paraíba, não se pode negar que este recorte, por sua vez, encontra-se intrinsecamente ligado aos aspectos nacionais. Nas palavras da historiadora Joana Neves (1997, p. 22-25):

> O geral e o local se articulam na construção da nossa visão de história, cada local é sempre o recorte de uma realidade mais ampla que o contextualiza e aquilo que se entende por geral, é o somatório de realidades locais que se relacionam por meio de processos mais amplos e abrangentes (...). A história de onde se vive e se atua é, a um só tempo, a história de quem a faz e sente diretamente. É o único ponto de referência possível para a compreensão das histórias mais distantes: de outros locais, ou da chamada história geral.

Acredita-se que a atuação de uma polícia política, a exemplo da DOPS, configura-se como um objeto de análise, rico em significações, capaz de proporcionar reflexões das mais diversas, seja através de suas características, de sua problemática ou até mesmo de sua conceituação.

A Ditadura Militar e o pensamento de Norberto Bobbio

O pensamento exposto por Norberto Bobbio pode iluminar algumas problemáticas em relação a pesquisa sobre Ditadura Militar, explora-se neste artigo a ditadura no Brasil como imposição de uma forma de governo, qual seria esta? Que legitimidade teria havido? Como se consolidou e manteve-se no poder por vinte anos? De que forma ainda hoje a Ditadura Militar divide opiniões entre os brasileiros, sobretudo para as gerações mais antigas?

A escolha do teórico Norberto Bobbio para embasar as reflexões centrais deste artigo se justifica pelas suas significativas contribuições na temática da democracia. Se poderia questionar como é possível relacionar a Ditadura Militar brasileira com o conceito de democracia em Bobbio? Exatamente aí reside o foco deste artigo: os conceitos dicotômicos usados por este autor se traduzem em eficientes processos de compreensão de expressões e representações políticas.

> O livro em seu todo, na verdade, encontra aí sua unidade; concebido como uma reflexão que procede por antíteses, nele são examinadas as grandes dicotomias que povoam e balizam o pensamento político clássico e contemporâneo: público/privado, Estado/sociedade civil, democracia/ditadura. Um tratamento que, segundo Bobbio, oferece a vantagem de permitir que um dos dois termos jogue luz sobre o outro, tanto que freqüentemente um (o termo fraco) é definido com a negação do outro (o termo forte), por exemplo, o privado como aquilo que não é público", colocando ao mesmo tempo em evidência o juízo de valor positivo ou negativo atribuído a cada um deles e praticamente delineando uma filosofia da história, posto que possibilita uma interpretação da história na qual cada época é vista como estruturada em torno da prevalência de um ou outro daqueles termos dicotômicos.
> Ao assim proceder, torna-se inevitável que Bobbio jogue muita luz sobre o presente. Seus temas são recorrentes porque também próprios do presente, das sociedades que, justamente por serem mais avançadas, trazem em si todos os temas e problemas. (NOGUEIRA, 1987, p. 3).

No livro *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política* Norberto Bobbio define democracia da seguinte maneira: *especificamente, designa forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo* (1987, p. 135). Porém a visão do autor em relação a este conceito não é isolada, haja vista ele não poder se definir

isoladamente, pois pertence a um conjunto de formas de governos existentes desde a antiguidade:

> Portanto qualquer discurso sobre democracia não pode prescindir de determinar as relações entre a democracia e as outras formas de governo, pois somente assim é possível individualizar o seu caráter específico. Em outras palavras, desde que o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo, ele não pode ser compreendido em sua natureza específica senão em relação aos demais conceitos do sistema, dos quais delimita a extensão e é por eles delimitado (BOBBIO, 1987, p. 135).

Em contraposição a este conceito surge a definição de autocracia, antecessor da terminologia Ditadura, comum na literatura moderna.

> a medida em que a democracia foi considerada como a melhor forma de governo, como a menos má, como a forma de governo mais adaptada às sociedades economicamente, civilmente e politicamente mais evoluídas, a teoria das formas de governo em seu uso prescritivo simplificou a tipologia tradicional e polarizou-se, como já afirmamos, em torno da dicotomia democracia-autocracia. No uso corrente, porém, o termo que veio prevalecendo para designar o segundo membro da dicotomia não é "autocracia" mas "ditadura". Hoje está de tal maneira generalizado o costume de chamar de "ditaduras" a todos os governos que não são democracias, e que geralmente surgiram derrubando democracias precedentes, e que o termo tecnicamente mais correto "autocracia" acabou por ser relegado nos manuais de direito público, e a grande dicotomia hoje dominante não é a que se funda sobre a contraposição entre democracia e autocracia, mas a que contrapõe (embora com um uso historicamente distorcido do primeiro termo) a ditadura à democracia.
> A difusão de ditadura aplicada a todos os regimes que não são democracias difundiu-se, sobretudo após a primeira guerra mundial, quando se chamava de ditadura os regimes fascistas, apoiado nas varias interpretações do conceito marxista de ditadura do proletariado. (BOBBIO, 1987, p. 158).

O autor atribui o uso corrente da denominação Ditadura na sua forma de uso moderna à filosofia marxista. A sua crítica reside no fato desse conceito ser totalizador, pois não especifica ou diferencia as formas de governo, a partir do século XX se diz ditadura todo governo que não é de origem democrática. Para fundamentar tal pensamento Bobbio estabeleceu diferenciações entre a ditadura dos antigos e a ditadura dos modernos. Para o autor o critério da ditadura dos antigos é a temporaneidade, o ditador era uma figura instituída por alguma situação de necessidade, o que o autor cita como fato normativo.

> Em contraposição da ditadura à democracia num universo de discurso em que a democracia assumiu um significado predominante eulógico, terminou por fazer de "ditadura", contrariamente ao uso histórico, um termo com significado predominantemente negativo, que na filosofia clássica era próprio de termos como "tirania", "despotismo" e, mais recentemente, "autocracia" [...] os regime que Halévy tinha chamado de "tirania" passaram à historia como nome de "ditadura" comentar este percurso histórico do termo.
> [Em Roma] A exorbitância do ditador era contrabalanceada pela sua temporaneidade: o ditador era nomeado apenas para a duração do dever extraordinário que lhe fora confiado e, de todo modo, por um período não maior do que seis meses e não maior do que a permanência em cargo do cônsul que o havia nomeado. O ditador era, portanto um magistrado extraordinário, mas legítimo, pois sua instituição era prevista pela constituição e o seu poder justificado pelo estado de necessidade (fato normativo). (BOBBIO, 1987, p. 158/159)

Na literatura da área, ao contrário da atualidade a ditadura não era tratada com conotação negativa, se tratava de um governo temporário,

um governo instituído por uma momento de crise. Bobbio usa Maquiavel e Rousseau para embasar esta argumentação. Para este último a ditadura em si não e configurou um problema em Roma e sim o seu prolongamento ale do tempo previsto que levou a uma tirania.

> Precisamente esta característica da temporaneidade fez com que os grandes escritores políticos tenham dado um juízo positivo do instituto da ditadura. Num dos capítulos dos *Discursos* intitulado significativamente *A autoridade ditatorial fez bem e não dano à República romana.* Maquiavel refuta aqueles que sustentaram ter sido a ditadura a causa "com o tempo da tirania de Roma" [1513-19, Ed. 1977 p. 219], porque a tirania (a referencia é a César) não foi o efeito da ditadura mas do prolongamento da ditadura para além dos limites de tempo estabelecido. (BOBBIO, 1987, p. 160)

As experiências ditatoriais do século XX merecem atenção se analisadas a luz de Norberto Bobbio. Se na antiguidade a temporaneidade era um elemento de práxis das ditaduras, na contemporaneidade esta legitimação precisa para estabelecimento de um governo ditatorial atinge outro nível de poder, o legislativo. As ditaduras ao longo do século XX usaram-se da constituição ou mesmo a supressão dela para se legitimar e formar um Estado de coerção.

> A ditadura moderna – como surge claramente da história desta magistratura e das clássicas interpretações que dela foram dadas, o ditador exerce poderes extraordinários, mas apenas no âmbito da função executiva (não da legislativa). Tanto Maquiavel como Rousseau captam exatamente este limite, escrevendo um, como se viu, que o ditador não podia fazer nada que implicasse a "diminuição do Estado", e o outro que "a suspensão da atividade legislativa", que compete ao ditador, "não a abale de modo algum", pois "o magistrado a faz calar, não a pode nada falar" [Rousseau 1972, trad. It. P. 165] (BOBBIO, 1987, p. 161)

> Porém, a característica distintiva mais importante entre ditadura clássica e moderna está na extensão do poder, que não está mais apenas circunscrito à função executiva, mas se estende à função legislativa e inclusive à constituinte [...] (BOBBIO, 1987, p. 162-163)

Este caráter da legalidade para governos ditatoriais orienta este artigo para outro importante teórico com o objetivo de compreender melhor de que formas a dominação por coerção pode ser legitimada. Para explorar a contendo este caráter legítimo no caso específico da Ditadura Militar no Brasil (1964-1984), recorre-se a Marx Weber e as categorias de dominação e legitimação.[198] Das formas de legitimação da ordem destaca-se como categoria de análise do caso em questão o modo racional *referente a valores: pela crença em sua vigência absoluta, sendo ela a expressão de valores supremos e obrigatórios (morais, estéticos e outros*

---

198 § 6 A legitimidade de uma ordem pode estar garantida:

I. Unicamente pela atitude interna, e neste caso:
   1. De modo afetivo: por entrega sentimental;
   2. De modo racional referente a valores: pela crença em sua vigência absoluta, sendo ela a expressão de valores supremos e obrigatórios (morais, estéticos e outros quaisquer)
   3. De modo religioso: ela crença de que sua observância depende da obtenção de bens de salvação;

II. Também (ou somente) pelas expectativas de determinadas conseqüências externas, portanto: pela situação de interesses, mas: por expectativas de determinado *gênero*.

Uma ordem é denominada:

a) *Convenção*, quando sua vigência está garantida externamente pela probabilidade de que, dentro de determinado círculo de pessoas, um comportamento discordante tropeçará com a reprovação (relativamente) geral e praticamente sensível;

b) *Direito*, quando está garantida externamente pela probabilidade da *coação* (física ou psíquica) exercida por determinado quadro de pessoas cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar sua violação. (WEBER, 1994, P. 21/22)

quaisquer). Quanto à denominação da ordem estabelecida no Estado brasileiro de acordo com a teoria weberiana destaca-se a definição da ordem de direito *quando está garantida externamente pela probabilidade da coação (física ou psíquica) exercida por determinado quadro de pessoas cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar sua violação.* (WEBER, 1994)

A Ditadura Militar no Brasil pode ser inserida no modelo weberiano sobre amplos aspectos. Um desses que se destacam é a *crença na legitimidade*, no caso entre as categorias de tipos de legitimação pura insere-se a de *caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (legal)* (WEBER, 1994, p. 141). Esta aproximação fica mais clara quando Weber define com mais profundidade este tipo de dominação:

> No caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se à *ordem impessoal*, objetiva e legalmente estatuída e aos seus *superiores* por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. No caso da dominação tradicional, obedece-se e dentro do âmbito de vigência destas. (WEBER, 1994, p. 141).

Pode-se mencionar varias formas pelas quais a Ditadura Militar no Brasil se legitimou, mas a forma pela qual se consolidou foi pela via legal, as preocupações com os atos institucionais, medidas provisórias, fechamento do congresso, e absorção da justiça com os tribunais militares foram atos que provam que os militares cercaram-se do máximo possível de aparato legal para se manter no poder. Se, de início, os militares tiveram apoio nas classes mais altas e mesmo na igreja católica, o desgaste e desconforto trazido pelo cenário de censura, prisões e torturas na época nada dia mais aparente levou os militares a recorrer cada vez mais a legalidade. Anterior a esta experiência, a ditadura varguista também buscou a legalidade em ordens instituídas.

Este artigo teve como objetivo apresentar o acervo da Delegacia de Ordem Política e Social no Estado da Paraíba ao passo que se buscou uma reflexão mais ampla sobre a Ditadura Militar no Brasil à luz da teoria de Norberto Bobbio e Marx Weber. O tema impôs dificuldades por envolver um estudo que parte de um caso específico da experiência ditatorial brasileira para as teorias gerais desses autores, que não foram pensadas exclusivamente para este fato. No entanto apesar de sentir que este foi apenas um mínimo diante da amplitude da questão foi prazeroso o desafio imposto, embora se tenha plena consciência do não esgotamento do tema, pelo contrário, este artigo teve uma pretensão maior de sugerir um ponto de vista sobre a ditadura no Brasil.

Referências

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade;** por uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra. **Arquivos e Memória**. In: SAECULUM. *Revista de História.* João Pessoa: jul. /dez. 1995.

JULLIARD, Jacques. A Política. In: LE GOFF, Jacques; e NORA, Pierre. **História:** Novas Abordagens. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995, pp.180-196.

LE GOFF, Jacques. **História e Memória.** 3ª ed. São Paulo: UNICAMP, 1994.

NEVES, **Joana. História local e construção da identidade social**. In: SAECULUM. Revista *de História*. João Pessoa: jan. /dez. 1997. (pp. 13-27).

BACELLAR, Carlos. **Uso e mau uso dos arquivos.** In: PINSKY, Carla Bassanezi. Org.) *Fontes Históricas.* São Paulo: Contexto, 2005.

RÉMOND, René. **Uma História do Presente**. In: _____. (Org.). *Por uma História Política.* Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1996, pp.13-36.

WEBER, Marx. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; 3ª edição, Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.

Documentos Eletrônicos

MARCELINO, Douglas Attila. **Legislação de Exceção:** uma introdução. Disponível em: < http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/textos.php >. Acesso em: 03/05/2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Bobbio e a ciência política no Brasil**. "Suplemento Cultural" -- ano VII, Nº 380, pp. 6-7 -- de O Estado de S. Paulo, 10/10/1987 Disponível em http://clip2net.com/clip/m2498/1191078408-5f6fc--32kb.pdf. Acesso em: 02/01/2010.

Legislação

BRASIL. Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

BRASIL. Medida provisória n º 228, de 09 de dezembro de 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.301 de 09 de dezembro de 2004.

BRASIL. Decreto nº 4.073, de 03 janeiro de 2002.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991

Fontes primárias

FUNDO DOPS-PB. Pertencente ao Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão: CEDDHC-PB.

PARTE II

SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA

ENTRE A POLÍTICA CRIMINAL E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL DOS DIREITOS HUMANOS: O DESAFIO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

BETWEEN THE CRIMINAL POLICY AND POLITICS OF INTEGRAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS: THE CHALLENGE OF DEMOCRACY IN BRAZIL

Adriana Dias VIEIRA[199]
Daniel Aguiar GRABOIS[200]

Resumo

Este ensaio constitui um estudo acerca das relações entre o cárcere e a democracia, abordando o fenômeno de encarceramento em massa no Brasil. Tomam-se, como ponto de partida e referência de análise, as reflexões de Norberto Bobbio sobre a democracia e os dados oficiais do Ministério da Justiça sobre o sistema penitenciário, bem como os indicadores sociais fabricados pelas Nações Unidas e pelo Instituo Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE sobre a população brasileira atual.

Palavras-chave: Política criminal. Direitos Humanos. Democracia

[199] Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB, membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB.

[200] Advogado, Mestre em "International Affairs" pelo *Institut d´Études politiques* de Paris (Sciences-Po)

Abstract

This essay is a study about the relationship between prison and democracy, which focuses on the phenomenon of mass incarceration in Brazil. The starting point and reference for analysis are the reflections of Norberto Bobbio on democracy and the official data of the Ministry of Justice on the prison system, as well as the social indicators produced by the United Nations and the Brazilian Institute of Geography and Statistics-IBGE on the current Brazilian population.

Keywords: Criminal Policy. Human Rights. Democracy

Introdução

Nos últimos vinte anos, o Brasil vive um processo particularmente importante de consolidação da democracia constitucional, cujo marco legal é a Constituição Federal de 1988 que inaugura, pelo menos do ponto de vista jurídico, uma ampliação do leque dos direitos fundamentais. Entretanto, neste mesmo período, verifica-se o acirramento da relação entre a lei e a ordem, com um recrudescimento das políticas penais e um aumento significativo da percepção da violência urbana no Brasil.

No que diz respeito ao sistema penitenciário brasileiro, dados oficiais do Estado mostram que a população penitenciária no Brasil, nos últimos vinte anos, quase quadruplicou[201]. Em 1992, o Brasil tinha 114.377 presos, dos quais quase 40% presos provisórios, ou seja, aqueles que aguardam a sentença judicial sob custódia do Estado. Em junho de 2009, a população penitenciária brasileira cresceu e chegou a 469.546 presos.

[201] Fonte: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN. Disponível em: www.mj.gov.br/depen

Em 1992, em relação à população brasileira, a taxa de encarceramento era de 74 presos, em função de 100.000 habitantes. Em junho de 2009, a taxa de encarceramento subiu para 247 e o número de presos provisórios subiu para 150.000 pessoas, o que equivale a 42% das pessoas presas.

Longe de ser um fenômeno isolado, a partir da década de oitenta do séc. XX, verifica-se o aumento do número de pessoas encarceradas em quase todos os Estados ocidentais modernos, e este fenômeno, conhecido como fenômeno do encarceramento em massa, tem consequências que constituem verdadeiros desafios às democracias ocidentais.

Este artigo se propõe a analisar as relações entre o cárcere e a democracia brasileira, observando as peculiaridades que circundam o aumento vertiginoso da população penitenciária, trazendo, como pano de fundo, uma reflexão sobre função do cárcere na democracia brasileira atual.

Democracia, desigualdade e pobreza

A democracia, dentro da tipologia das formas de governo, designa "a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo"[202] e, na acepção moderna do termo, a noção de democracia está ligada à formação dos Estados modernos, e, consequentemente, à noção de Estado de Direito que, para Bobbio "significa querer que as instituições políticas e os aparelhos jurídicos tenham rigorosamente por finalidade a garantia dos direitos subjetivos"[203]

O estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um Estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos.[204]

Entendida como o "conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos"205, a definição mínima de democracia proposta por Bobbio impõe três condições: 1. a atribuição, a um elevado número de pessoas, de participar da tomada de decisões coletivas; 2. existência de regras de procedimento; 3. a garantia dos direitos de liberdade, que asseguram que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.

Em *O futuro da democracia*, Norberto Bobbio analisa o estado dos regimes democráticos em meados da década de oitenta do séc. XX e analisa, em número de seis, as promessas não cumpridas pela democracia européia inaugurada no séc. XVIII. São elas: 1. nascimento da sociedade pluralista, em contraponto ao individualismo instituído no plano político-

[202] BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990, p. 135.
[203] COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs). **O Estado de Direito**: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 05.
[204] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 20.
[205] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 18.

-jurídico; 2. Revanche dos interesses; 3. Persistência das oligarquias; 4. Espaço limitado; 5. Poder invisível; 6. O cidadão não educado para a cidadania. Para ele, muitos são os obstáculos que marcam distância entre os ideais democráticos e a democracia real, entre eles o aumento do aparato burocrático, a multiplicação de reivindicações e do custo da democracia e, por fim, a ameaça da tecnocracia.

A tarefa de transpor o pensamento bobbiano para a realidade brasileira é, ao mesmo tempo, instigante e desafiadora, sob vários aspectos. A primeira delas diz respeito à formação do Estado brasileiro no séc. XIX que, como os demais países latino-americanos, se deu no "contexto não apenas da bem conhecida revolta contra a metrópole colonial, mas também do genocídio dos nativos americanos; a noção de Estado de Direito conviveu longamente com a escravidão dos negros africanos e, depois, com a discriminação racial"206. Para Carlos Aguirre, neste contexto histórico, as prisões tiveram um papel importante, ainda que não central, na implementação dos mecanismos de dominação no período colonial.

> Os mecanismos coloniais de castigo e controle social não incluíam as prisões como um se seus principais elementos. O castigo, de fato, se aplicava muito mais frequentemente por meio de vários outros mecanismos típicos das sociedades do Antigo Regime, tais como execuções públicas, marcas, açoites, trabalhos públicos e desterros.[207]

O panorama brasileiro é marcado pelo subdesenvolvimento e pelas desigualdades sociais resultantes de um passado de dependência econômica aos centros de poder do Norte desenvolvido. A principal conseqüência desse estado de desorganização e dependência estruturais é a fragilização da democracia.

Neste sentido, Florestan Fernandes demonstra a dificuldade de se superar o quadro de concentração de poder:

> O Brasil se constituiu em Nação, econômica, cultural e socialmente, em condições altamente desfavoráveis à difusão de ideais democráticos de vida política. A organização da sociedade colonial e imperial pressupunha uma complicada engrenagem (…), os laços de solidariedade eram muito intensos no seio das parentelas (…) e a dominação patriarcal se inseriu em uma sociedade em que o direito de mandar e o dever de obedecer se achavam rigidamente confinados, concentrando o poder na mão de um número restrito de cabeças de parentelas"[208].

Historicamente, o Brasil adota uma cidadania excludente e, até 1888, mantivemos, no plano jurídico, institucionalizada a escravidão dos negros, sendo um dos últimos países a abolir a escravidão. Em contrapartida, pode-se observar que o círculo vicioso envolvendo baixos níveis de distribuição de renda e de acesso limitado a um sistema educacional de qualidade é, em grande medida, reflexo da formação da sociedade brasileira, que, desde os primórdios, se baseou na idéia de *cordialidade* definida por Sérgio Buarque de Holanda. O comportamento cordial do brasileiro fazia confundir as fronteiras das esferas 'pública' e 'privada', sempre em benefício dos mais próximos[209]. Esse padrão, até os dias de hoje, atribui níveis de cidadania diferenciados aos brasileiros e, em parte, explica por que, historicamente, a política criminal brasileira teve grande

---

[206] COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs). Teoria e crítica do Estado de Direito. In**: O Estado de Direito***:* história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

[207] AGUIRRE, Carlos. Castigo e Prisões: da era colonial aos novos Estados-Nação. In: **História das prisões no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 38.

208 FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Difel, 1979, p. 99.

209 HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

discricionariedade, buscando criminalizar a pele negra e a pobreza[210].

Neste sentido, Roberto da Matta questiona a legitimidade da noção de cidadania no Brasil, a colocar em evidência o problema fundamental da hierarquia dos indivíduos na sociedade brasileira: "o papel de cidadão e a noção política de cidadania podem ser diferentemente acoplados em sociedades diferentes e até mesmo num só sistema social. Mas o que o caso brasileiro inegavelmente revela é que a noção de cidadania sofre uma espécie de desvio, seja para baixo, seja para cima, que a impede de assumir integralmente seu significado político universalista e nivelador"[211].

No final do séc. XIX, com a proclamação da República e sob o eco das teses que sobre os 'modernos' modelos punitivos europeus e estadunidenses, pode-se dizer que "o modelo penitenciário cativou a imaginação de um grupo relativamente pequeno de autoridades do Estado na América Latina, ansiosas por imitar padrões sociais das metrópoles como uma maneira tanto de abraçar a 'modernidade' como de ensaiar mecanismos de controle 'exitosos' sobre as massas indisciplinas'[212]. No Brasil, a modernidade não rompeu, mas conviveu com a escravidão, o paternalismo e o racismo. Neste panorama, o cárcere brasileiro é observado como uma continuação da senzala, servindo apenas para a produção de uma violência legitimada, mas não pelo direito iluminista. Vera Malaguti Batista observa que remonta à criação da Guarda Real da Polícia, em 1809, a imensa discricionariedade das polícias brasileiras que trabalham de acordo com uma política criminal seletiva e racista. Analisando os dados da população carcerária do Rio de Janeiro (então capital da Colônia e sede da Coroa portuguesa) apontados por Holloway, ela afirma:

> Com relação aos padrões de detenção, as pesquisas de 1810 a 1821 demonstram o critério de cor. São pouquíssimos os brancos presos. No Rio de Janeiro da época (quase metade da população era negra), 80% dos julgados eram escravos, 95% nascidos na África, 19% ex-escravos e somente 1% livre. No sistema penal dirigido à escravidão, os principais motivos para a prisão eram a fuga de escravos ou pratica de capoeira. As ofensas à ordem somadas à fuga consistiam 60% das detenções e 30% por furto de roupas e alimentos.[213]

Neste sentido, Luciano Oliveira entende a atualidade da observação uma vez que "nada exemplifica melhor essa permanência do que a continuidade existente entre os castigos físicos que qualquer cidadão-do-mato aplicava antigamente aos negros fujões e as torturas (às vezes chamadas eufemisticamente de "maus-tratos") que qualquer comissário de polícia aplica ainda hoje, sem maiores consequências, a qualquer ladrão pé-de-chinelo".[214]

O modelo penitenciário brasileiro causa estranhamento, tanto em relação à teoria clássica do direito penal, uma vez que este não foi instalado para 'moldar cidadãos com direitos civis iguais aos demais', mas para reforçar os mecanismos de controle e encarceramento nas estruturas sociais vigentes, resultado da criminalização da cultura negra. Já em relação à tese defendida pela escola revisionista, os cárceres brasileiros dificilmente se enquadram na categoria de instituição total disciplinadora,

210 Sobre o assunto, ver BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro***:* dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003; ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP. Vol. 11 (2); 129-153. São Paulo: USP, 2000.

211 MATTA, Roberto da. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, morte e mulher no Brasil. 5.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. P.75-76.

212 AGUIRRE, Carlos. Castigo e Prisões: da era colonial aos novos Estados-Nação. In: **História das prisões no Brasil.** Vol. 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 40.

213 BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**: dois tempos de uma história partida. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 142.

214 OLIVEIRA, Luciano de. **Do nunca mais ao eterno retorno:** uma reflexão sobre a tortura. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 10.

já que relatórios oficiais, como aquele produzido pelo Relator Especial sobre a Tortura, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Nigel Rodley, sobre a tortura no Brasil, em 2000[215], demonstram que, grande parte de nossas delegacias e penitenciárias, ainda funcionam segundo uma lógica absolutista do *Ancien Regime*, superlotadas, violentas e pobres. O princípio da *less eligibility*, trabalhado por Rusche e Kirchheimer, contribui para entender as razões que levam a este fenômeno no Brasil, enquanto país periférico.

A partir da década de oitenta do séc. XX, a institucionalização da democracia constitucional brasileira no final do séc. XX tem sido acompanhada de uma lenta e gradual melhoria dos indicadores sociais.

Utilizando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH[216], criado pelas Nações Unidas, e calculado pelo PNUD em parceria com a Fundação João Pinheiro e o IPEA, fica evidente uma melhoria lenta e gradual do indicador, cujo conceito de *desenvolvimento* que este artigo toma por referência é aquele que transborda a sua noção econômica pura e alcança outros aspectos da organização da sociedade, tais como o seu acesso à renda, à educação, à saúde.

Apesar da necessidade de analisar com cautela séries históricas do índice de desenvolvimento humano (IDH) de um país, já que a metodologia utilizada a cada ano obedece a critérios diferentes, ela ainda assim serve de referência para identificar as tendências de mudanças na renda, na longevidade e na educação em países em desenvolvimento. Esse desempenho é o vetor resultante de acertos pontuais (e de natureza mais quantitativa do que qualitativa) de políticas públicas em face de problemas profundamente enraizados na organização excludente da sociedade brasileira.

Ano	IDH
1985	0,700
1990	0,723
1995	0,753
2000	0,789
2005	0,800

Em *Desigualdade e pobreza no Brasil*, publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ricardo Paes Barros analisa a estabilidade inaceitável entre a desigualdade e a pobreza no Brasil. Nos últimos vinte anos, a percentagem de pobres manteve relativa estabilidade nas últimas duas décadas, 53 milhões de pobres[217].

No que diz respeito ao índice que mede a desigualdade social – GINI – observa-se uma discreta melhora de distribuição de renda. Em 1991, o índice GINI Brasil era de 0,60, já em 2007 o índice caiu para 0,53.

Para o presidente do IPEA, Márcio Pochmann, o patamar do Brasil está longe do razoável. "Todo país que tem um índice de Gini acima de 0,4 não tem uma distribuição civilizada da renda. Tínhamos, em 1990, índice de 0,6, um padrão muito primitivo. Em 2007, o Gini está em 0,53, melhorou bastante, mas ainda estamos longe de uma distribuição civilizada"[218], constata. Para ele, a tênue melhora tem várias razões: o aumento do salário mínimo, e a diminuição do salário real dos trabalha-

215 Relatório em Missão, 20/8 a 12/9/2000 E/CN.4/2001/66/Add 2.

216 O IDH compreende três faixas de desenvolvimento. Abaixo de 0,50, o IDH indica países com baixo grau de desenvolvimento humano. Entre 0,50 e 0,79, o IDH indica os países de médio de desenvolvimento humano. Acima de 0,80, o IDH indica países com alto grau de desenvolvimento humano.

217 É importante ressaltar que as estatísticas de pobreza nem sempre são comparáveis, pois parâmetros utilizados para definir se um indivíduo é ou não pobre podem ser diferentes.

218 Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/081112_ColetivaFuncional.pdf. Acessado em 04 de outubro de 2009.

dores com empregos de maior qualidade no país, bem como políticas públicas de redistribuição de renda.

Já através do PNAD, produzido pelo IBGE, também se observam avanços no que diz respeito à condição de vida média do brasileiro, com a diminuição da taxa de analfabetismo que, em 1991, era de 20,1% e no ano 2000 caiu para 13%.

Violência e prisão no Brasil

Os avanços dos indicadores sociais não estão sendo acompanhados por uma diminuição das tensões sociais, mas, ao contrário, dados revelam um aumento das tensões sociais. Para Luís Flávio Sapori, "as duas décadas de democracia assistiram a uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência"[219]. A taxa de homicídio era de 12 pessoas assassinadas em 100.000 habitantes em 1980. Esse número subiu para 27 em 2004. Sobre o assunto, alerta Adorno:

> Os conflitos sociais tornaram-se mais acentuados. Neste contexto, a sociedade brasileira vem conhecendo crescimento das taxas de violência nas suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal conectada com o crime organizado, graves violações de direitos humanos, explosão de conflitos nas relações pessoais e intersubjetivas. Em especial, a emergência do narcotráfico, promovendo a desorganização das formas tradicionais de sociabilidade entre as classes populares urbanas, estimulando o medo das classes médias e altas e enfraquecendo a capacidade do poder público em aplicar lei e ordem, tem grande parte de sua responsabilidade na construção do cenário de insegurança coletiva[220].

Trabalhando a relação entre democracia e violência, Angelina Peralva entende que esta relação envolve um paradoxo: o paradoxo brasileiro. Se de um lado, observa-se uma gradual melhoria dos indicadores sociais, de outro, o acirramento da relação entre a lei e a ordem, com o recrudescimento das políticas penais e o encarceramento em massa[221]. Longe de ser uma exceção, o Brasil segue, a seu modo, a política penal em vigor nos Estados do Norte, vivenciando hoje os problemas decorrentes desta política.

O panorama estadunidense é, neste sentido, paradigmático. Loïc Wacquant compreende os dados da maior população penitenciária do mundo – são mais de duas milhões de pessoas presas - através da análise das mudanças sofridas pelos Estados Unidos na imposição de 'políticas públicas'. Para ele, deu-se uma mudança de orientação política ao se consolidar, nos Estados Unidos, a política criminal da Tolerância Zero, baseada na teoria da *Broken Windows*, proposta por J. Wilson e G. Kelling[222].

Para Wacquant, a destruição deliberada do Estado Social e a hipertrofia súbita do Estado Penal estadunidense são dois processos concomitantes e complementares (WACQUANT, 2001). Para ele, neste processo o cárcere tem um papel essencial, já que se traduz em severa imposição de tutela e controle. Neste sentido, afirma que:

> Desenha-se a figura de um novo tipo de formação política, espécie de "Estado-centauro", dotado de uma cabeça liberal que aplica a doutrina

[219] SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 98.

[220] ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, Dezembro 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000200005&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 07 de abril de 2010.

[221] PERALVA, Angelina. **Democracia e violência**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

[222] WACQUANT, Loic. A ascensão do Estado penal nos EUA. In: **Discursos Sediciosos**: crime, direito e sociedade. Ano 7, n. 11. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2003.

> do 'laissez-faire, laissez-passer' em relação às causas das desigualdades sociais, e de um corpo autoritário que se revela brutalmente paternalista e punitivo quando se trata de assumir as consequências dessas desigualdades (WACQUANT, 2003).

Na Europa, Emilio Santoro observa a influência da globalização e a crise do Welfare State como um quadro de referência para o estudo das novas políticas públicas. Para tanto, utiliza-se dos estudos de Zygmunt Bauman sobre a globalização para entender este progressivo enfraquecimento dos Estados modernos frente à globalização da economia e à reestruturação produtiva[223].

Neste sentido, em leitura foucaultiana, Santoro defende que as novas políticas penais são resultado de uma profunda crise de paradigma sobre o qual se baseava a relação entre o indivíduo e o Estado, na segunda metade do séc. XX, nas sociedades européias. Ele defende que, para explicar a crise da penologia das últimas décadas, é preciso analisar os processos através dos quais a ordem política se reproduz e estabiliza. As formas punitivas têm um papel fundamental, já que representam um dos processos de 'construção' do indivíduo democrático (SANTORO: 2006, p. 162).

Analisando o fenômeno na Europa, afirma que:

> Estamos então diante de uma "crise histórico-política". O cárcere deixa de ser a instituição disciplinar e soube redesenhar imediatamente a sua função, adaptando-se à crise até se transformar no fundamento da ordem. O alargamento dos grandes fenômenos migratórios fez com que, nos últimos anos, a função política demandada do cárcere seja completamente alterada. Não se pede mais que o cárcere produza 'bons cidadãos' que a Justiça e comportamento se possa confiar, e proteger, que o Welfare State do qual se proclama está em declínio irreversível. A ele se pede fixar os limites da cidadania social, de criar barreiras que definam o universo dos 'cidadãos consumidores'. E o cárcere está prontamente encarregado de responder a esta demanda.[224]

Neste sentido, o fenômeno do encarceramento em massa na Europa demonstra a passagem do governo da população, que construía o 'cidadão democrático' através das instituições totais, ao governo da cidadania excludente, em que o cárcere é instrumento da ditadura democrática da classe satisfeita. Neste sentido, a ideia de democracia contrapõe-se à ideia de Estado de Direito.

Atualmente, portanto, a questão da compreensão das causas regionais de encarceramento e de incorporação do discurso estadunidense de tolerância zero se faz necessária para desvendar as razões do encarceramento em massa no Brasil globalizado, tendo em vista a advertência de Loïc Wacquant, que em nota introdutória aos leitores brasileiros de *Prisões da Miséria* de que a implementação desta política de tolerância zero em países de tradição democrática frágil é perigosa, uma vez que pode gerar um fenômeno particular: que estes países, como é o caso do Brasil, deixem as ditaduras militares que marcaram o período do pós-guerra e permitam a introdução de uma nova ditadura, desta vez, contra os pobres.

Como sugere Fernando Lessa, a partir da década de noventa, modificou-se de tal forma o perfil do preso e da violência nos cárceres brasileiros que "nos últimos dez anos, têm sido comuns as rebeliões nas prisões brasileiras que deixam um sangrento rastro de mortes entre os presos"; rebeliões estas que denunciam as condições desumanas de en-

[223] SANTORO, Emilio. **Carcere e società liberale**. Torino: Giappichelli, 2004.

[224] SANTORO, Emilio. Políticas penais 'democráticas' e respeito aos direitos humanos: o cárcere como instrumento de ditadura da classe privilegiada. Tradução: Adriana Dias Vieira. **Verba Juris**: Ano 5, n. 5 (jan/dez 2006), p. 191 (Anuário da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB).

carceramento, mas também revelam uma baixa capacidade do Estado em controlar a dinâmica prisional.

> (…) o acentuado incremento da população encarcerada no Brasil na década de 1990 e particularmente um vertiginoso aumento no início dos anos 2000. Isto trouxe o agravamento das condições de vida nas prisões,e seus principais componentes são: a superlotação de muitos estabelecimentos, a manutenção de práticas de torturas e maus tratos, a eclosão de rebeliões, a exigüidade dos serviços prisionais (alimentação, asseio e higiene pessoais, vestuário, assistência jurídica, programas de reabilitação, etc.), além da presença cada vez mais intensa de grupos criminosos no interior das prisões (ADORNO, 1991 e SALLA, 2001).[225]

No primeiro semestre de 2009, dos 469.546 mil presos, temos 42% de presos provisórios sobre os quais o sistema não disponibiliza informação sobre o tipo de crime. Dos 58% de presos que cumprem pena no sistema penitenciário brasileiro (estadual e federal), tem-se que apenas 12,5% dos presos são apenados por crime contra a pessoa, enquanto que 52% deles estão ali por crime contra o patrimônio, dos quais 30% por furto (simples ou qualificado). Apenados pelo art. 12 da lei 6.368/76 e pelo art. 33 da Lei 11.343/06, que disciplina o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, são mais de 21% dos presos.

Observando apenas a população penitenciária feminina, observa-se um dado que merece estudo aprofundado: do universo de pouco mais de 24.068 mulheres presas (incluídas aí as presas provisórias), 11.629 delas estão presas por tráfico de drogas.

No que diz respeito ao perfil do preso por grau de instrução, temos que 7% são analfabetos, 12% são tidos como alfabetizados, 45% têm ensino fundamental incompleto e apenas 11% têm ensino fundamental completo. Somando estes valores, temos que 77% da população penitenciária brasileira tem até o ensino fundamental completo, o que demonstra claramente que a prisão continua a funcionar como um instrumento de contenção da pobreza.

Conclusão

São muitos os desafios que se apresentam à jovem democracia brasileira, e em vários níveis de complexidade. Certamente um deles diz respeito à questão da gestão do sistema prisional e da relação entre o cárcere e a democracia.

Se, historicamente, o Brasil nasce como um Estado fraco e dependente dos Estados do Norte, e marcado pela desigualdade social que, quinhentos anos depois, continua a determinar a identidade do Brasil como um dos países mais desiguais do mundo, com altos padrões de concentração de renda, os estudos realizados sobre o cárcere e a globalização sugerem uma mudança no papel do cárcere na sociedade brasileira.

Nos últimos vinte anos, observa-se que a implementação de uma política criminal voltada para a criminalização da droga, quase que sob o argumento de uma "guerra à droga", utilizado como justificativa para o encarceramento em massa, modificou significativamente a composição da população penitenciária, e potencializou a violência urbana, acirrando significativamente a relação entre direito e ordem. Como pano de fundo da reflexão está a grande questão em torno do tráfico de drogas ilícitas e de armas de fogo. A questão é saber como melhor lidar com o bilionário mundo das drogas ilícitas, quase sempre aliado ao vultoso mercado de

[225] SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. In: **Sociologias**. Ano 8, numero 16 (jul/dez 2006), 2006 (Porto Alegre: UFRS/IFCH). Disponível em: http://www.nevusp.org/downloads/down141.pdf

armas de fogo, e qual a razão – e principalmente as consequências – de se utilizar da ferramenta do direito penal como mecanismo de combate.

Neste sentido, a sua maneira, o Brasil adotou a política de tolerância zero, relacionada a uma continuidade da criminalização da pobreza, adicionada a uma política penal de criminalização do tráfico de drogas, que em grande parte explica o fenômeno da violência urbana e das taxas de homicídio no Brasil, uma vez que Estado não tem uma agenda de políticas públicas estruturada pela *vontade geral*, mas sim pelos interesses dos grupos de apoio ao governo estabelecido, buscam-se soluções setoriais e focadas nos desarranjos mais evidentes na sociedade, com o custo menor possível, dentre os quais o combate ao crime.

Neste cenário, o estudo acerca do papel do cárcere na sociedade brasileira exige uma reflexão acerca do paradigma da democracia e do Estado de Direito aplicadas à realidade de um país periférico, tradicionalmente frágil frente ao capital internacional, muito antes do que Bauman convencionou chamar de 'enfraquecimento do Estado'. O estudo acerca do fenômeno do encarceramento em massa hoje pode ajudar a elucidar o que Peralva chama de 'paradoxo brasileiro'. A questão repousa, para utilizar as lições de Alessandro Baratta, sobre a necessidade de consolidação de uma política integral de direitos humanos, ou seja, a uma releitura das necessidades e de todas as emergências, através do sistema dos direitos fundamentais e da arquitetura normativa da Constituição, não se tratando, portanto, de redesenhar o direito penal na Constituição, mas sim redefinir a política segundo um desenho constitucional, como política de realização dos direitos.

Referências

ADORNO, Sérgio. **Insegurança versus direitos humanos:** entre a lei e a ordem. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. Vol. 11 (2); 129-153. São Paulo: USP, 2000.

_____. Exclusão socioeconômica e violência urbana**. Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, Dezembro 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000200005&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 07 de abril de 2010.

_____. LAMIN, Cristiane. Medo Violência e insegurança. In: **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?** Renato Sérgio de Lima e Liana de Paulo (org.). São Paulo: Contexto, 2006.

AGUIRRE, Carlos. **Cárcere e sociedade na América Latina** 1800-1940. In: *História das prisões no Brasil.* Vol. 1, organização de Clarissa Nunes Maia (et al.). Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização e as consequências humanas**. Zahar: Rio de Janeiro, 1999.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro:** dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade:** para uma teoria geral da política. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

COSTA, Pietro: ZOLO, Danilo (orgs). **O Estado de Direito:** história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Difel, 1979.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PERALVA, Angelina. **Democracia e violência:** o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MATTA, Roberto da. **A casa & a rua:** espaço, cidadania, morte e mulher no Brasil. 5.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

SALLA, Fernando. **As rebeliões nas prisões:** novos significados a partir da experiência brasileira. In: *Sociologias*. Ano 8, numero 16 (jul/dez 2006). Porto Alegre: UFRS/IFCH, 2006. Disponível online: http://www.nevusp.org/downloads/down141.pdf

SANTORO, Emilio. **Carcere e società liberale.** Seconda edizione. Torino: Giappichelli, 2004.

_____. **As políticas penais na era da globalização. Direitos Humanos**: Os desafios do século XXI. Rubens Pinto Lyra (org.). Brasília: 2002.

_____. **Castigo e delito.** Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito, Ano 2, n. 2 (jan/dez 2003). João Pessoa: Editora Universitária, 2003.

_____. Políticas penais 'democráticas' e respeito aos direitos humanos**:** o cárcere como instrumento de ditadura da classe privilegiada. Tradução: Adriana Dias Vieira. **Verba Juris**: Ano 5, n. 5 (jan/dez 2006) (Anuário da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB).

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

WACQUANT, Loic**. As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Freitas Bastos, 2001.

_____. A ascensão do Estado penal nos EUA. In: **Discursos Sediciosos:** crime, direito e sociedade. Ano 7, n. 11. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2003.

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA NO BRASIL: DESAFIO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

THE EFFECTIVITY OF THE RIGHT TO SAFETY IN BRAZIL: CHALLENGE TO DEMOCRATIC RULE OF LAW

Lúcia Lemos DIAS[226]

Resumo

O presente texto discorre sobre o Estado brasileiro, formalmente configurado como "Democrático de Direito", inaugurando assim a *Era dos Direitos* no Brasil, conforme a expressão de Bobbio. No ensaio analisa-se o paradoxo que representa o alcance formal dos direitos humanos e a sua escassa efetivação e sublinha-se a necessidade de garantia do direito humano à segurança, numa perspectiva ampliada, que contemple a todos os cidadãos, priorizando os que sempre estiveram fora do alcance desse direito, a exemplo dos pobres, dos negros, das mulheres, das crianças e dos adolescentes. Inspirando-se em Bobbio, é feita a defesa da ampliação do direito humano à segurança, em conformidade com as múltiplas necessidades dos grupos sociais, vítimas preferenciais da violência e da criminalidade. Nessa perspectiva, destaca-se a importância do debate teórico e político com vistas a

[226] Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, Assistente Social do quadro de servidores da Universidade Federal da Paraíba. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos – NCDH/UFPB, vinculada ao Grupo Temático Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos do NCDH. Atua na área de políticas sociais, direitos humanos, segurança pública e cidadania.

mudanças efetivas na política de segurança pública, que saibam enfrentar a complexidade do fenômeno da violência e da criminalidade no Brasil, ao mesmo tempo realizar uma política de segurança em harmonia com os direitos humanos e o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Segurança Pública. Estado democrático de Direito. Violência

Abstract

This paper is about the Brazilian State, formally set up as "democratic rule of law", that inaugurates in Brazil the Age of Rights, according to the expression of Bobbio. The study analyzes the paradox that represents the formal reach of human rights and their low effectiveness; and underlines the need to guarantee human right to security in an enlarged perspective, that covers all citizens, giving priority to those who have always been outside the extent of this right, such as poor, blacks, women, children and teenagers**.** Inspired by Bobbio, it is defended the expansion of human right to security in accordance with the multiple needs of social groups vulnerable to violence and crime. In this perspective, we highlight the importance of the theoretical and political debate with a view to effective changes in public security policy, which can face the complexity of the phenomenon of violence and crime in Brazil, while performing a security policy in harmony with human rights and democratic rule of law.

Keywords: Public Safety. Democratic rule of law. Violence.

Introdução

O presente ensaio tem como preocupação contribuir para a discussão sobre a política de segurança pública brasileira, considerada, hoje, como um dos principais temas de interesse da sociedade, em virtude da complexidade e da dimensão alcançada pelo fenômeno da violência e da criminalidade. Diante da magnitude desse problema social, e, de outro lado, da ineficiência e ineficácia dos governos em responder a essa questão, de competência estatal, abre-se o debate em relação ao paradoxo existente entre a política de segurança publica levada a efeito no Brasil, e a formatação do Estado Democrático de Direito, que inaugura o advento da *Era dos direitos*, conforme a famosa expressão de Norberto Bobbio, ao analisar a emergência dos direitos humanos a partir da criação do Estado moderno.

Nesse ensaio, se apresenta uma breve configuração dos direitos civis, políticos e sócio-econômicos incorporados na Constituição brasileira em vigência, passando posteriormente a pontuar elementos da política de segurança que se apresentam como desafios à consolidação do Estado Democrático de Direito. Por fim, abre-se uma discussão sobre a necessidade de ampliação do sujeito de direito da segurança, ao mesmo tempo em que sinaliza para a necessidade de difundir o debate político e teórico sobre possíveis mudanças com vistas à garantia de direitos de segmentos sociais, que sempre estiveram fora do alcance do direito à segurança, bem como dos demais direitos humanos.

A configuração da *era dos direitos* no Brasil

Não há como ignorar que, nos anos oitenta do século passado, a sociedade brasileira, nos moldes da sociedade civil gramsciana, teve

presença marcante na esfera pública, através dos movimentos socais, colocando em cena novos personagens sociais, historicamente excluídos da vida política do país. Resultaram, daí, inclusive, a incorporação de inúmeras aspirações populares, em forma de direitos, na nova Constituição, batizada pelo constituinte Ulisses Guimarães de Constituição Cidadã. O fortalecimento da sociedade brasileira com as organizações sociais influindo no processo democrático, possibilitou a reconquista de direitos suprimidos, e a obtenção de novos, na Constituição de 1988, a qual representa a formalização mais acabada do Estado Democrático de Direito na história brasileira.

Como argumenta Mondaini (2007), a referida Constituição representa para o Brasil o início do que Bobbio denomina de a *Era dos Direitos*, principalmente, em virtude de seu texto, que de forma inédita, estabelece "garantias tanto no plano individual quanto no plano coletivo", perpassando os direitos civis, políticos e sociais, além da conquista da universalização dos Direitos Humanos por todos os cidadãos, indistintamente.

Com relação aos direitos políticos da democracia representativa, merece destaque a retomada do processo eleitoral, com a conquista do voto universal, podendo, a partir de então, todo brasileiro maior de 16 anos votar, se assim desejar e a partir de 18 anos votar e ser votado, sem restrições de escolaridade, sexo, condição socioeconômica. Outro ganho político foi a incorporação de vários outros mecanismos de participação direta nas decisões políticas, do país, tais como: plebiscito popular, orçamento participativo, referendo popular, conselhos gestores, entre outros. Muitas dessas conquistas representam a regulamentação de ideias defendidas pelos movimentos sociais (PEDRINI et al., 2007, p.180).

Os mecanismos de controle social[227], os Conselhos de participação social, assim como outros instrumentos representam uma conquista dos movimentos sociais que contraria princípios do liberalismo; pois como adverte Carlos Simões (2007) a política liberal limita a atuação da sociedade civil à esfera privada, sem interferência, através de controle social, no Estado liberal.

Apesar de existirem problemas no sistema político, seja com relação à fragilidade dos partidos, seja no que tange à crise de representatividade política, o fato é que nos últimos vinte anos, o país avançou no que concerne a escolha de governantes e parlamentares. Ficou, portanto, no passado a ideia de cidadania política de natureza ativa e passiva, nos moldes kantianos, presa à noção de voto censitário, ou seja, de acordo com o patrimônio do cidadão. Todos os brasileiros, independentemente de vinculação com o mercado e condições econômicas, passaram a exercitar o direito de votar, inclusive os analfabetos.

Quanto ao exercício democrático direto, caracterizado como de cidadania que incide no processo de tomada de decisão e controle social na gestão pública, as experiências mais avançadas têm se dado com relação ao orçamento participativo[228] em alguns municípios brasileiros. Como mostra Santos (2002a, p. 66), essa forma de participação direta apresenta duas características fundamentais: "distribuição justa de bens públicos e negociação democrática de acesso a bens coletivos entre os próprios atores sociais".

[227] O controle social efetiva-se a partir do "processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil de interferir na gestão pública. Isso se viabiliza de forma coletiva, através da apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação e crítica, (re)orientando as ações e prioridades do Estado" (PEDRINI et al, 2007, p. 226).

[228] Segundo Santos (2002a, p. 67), entre 1997 e 2000, foram registradas 140 gestões municipais que empregaram o orçamento participativo.

Com relação aos direitos sociais, a nova carta Constitucional estendeu-os a todos os cidadãos independentemente da vinculação destes ao mercado de trabalho. Até mesmo os cidadãos considerados incapacitados para o mercado de trabalho passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos sociais. Quebrou-se, assim, a ideia de cidadania regulada que, segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1979), condicionava o acesso aos direitos sociais à vinculação do cidadão ao mundo do trabalho formal.

Os direitos civis foram formalmente reconquistados. Inspirando-se em países capitalistas desenvolvidos, o Estado Democrático de Direito brasileiro não deveria permitir que as garantias individuais, estabelecidas em lei fossem violadas nem pelo Estado, nem pelo outro cidadão. Paradoxalmente, a preservação dos direitos civis da grande maioria da população brasileira tem se constituído num grande desafio ao Estado brasileiro, sobretudo quando estão relacionados à Segurança Pública. Um exemplo claro, nesse caso, consiste no direito à inviolabilidade do lar, frequentemente violado pelos profissionais da Segurança Pública quando se trata da moradia do cidadão em situação de pobreza, assim como a garantia da integridade física, ou mesmo o direito à vida, negligenciado pelo Estado, sobretudo aos segmentos sociais de baixo poder aquisitivo.

O direito à segurança dos grupos sociais vulnerabilizados: desafio posto ao estado brasileiro

Como mostra Marco Mondaini (2007), a falta de garantia do direito à segurança atinge hoje todas as classes sociais, ainda que com diferente intensidade, significando dizer que o Estado não tem conseguido resolver o problema de segurança pública, nem mesmo do segmento social que sempre privilegiou.

Contudo, a falta de acesso aos direitos civis pelos pobres, assim como o não acesso ao direito humano à segurança, aparece associado à negação de outros direitos, sobretudo os direitos sociais. Nesse contexto, acentua-se a vulnerabilidade deste grupo social, sobretudo em relação ao crime organizado, ao tráfico de drogas e de armas, assim como às práticas arbitrárias dos servidores públicos da área de segurança. Conforme, dados apresentados pelo Mapa da Violência, realizado pelo Instituto Sangari (2012) e pelos Ministérios da Saúde e da Justiça, ficou demonstrado que a negação do direito à segurança tem recorte sócio econômico, etário e racial. Em outros termos, vale dizer que a violência e a criminalidade têm como vítima preferencial pobres, negros e jovens, os quais sempre estiveram excluídos da garantia dos diversos direitos.

Vale registrar, que segundo preceituado na Declaração e Programa de Ação, da Conferência de Direitos Humanos, de Viena (1993), o alcance de um direito pelo cidadão fica condicionado à garantia de outro. Em outros termos, pode-se afirmar que a garantia dos direitos civis encontra-se condicionada ao alcance dos direitos sociais e depende cada vez mais do exercício do direito político. Essa assertiva remete ao entendimento de Arendt, ao afirmar que o direito político se constitui no fulcro dos demais direitos.

No Brasil, persiste o paradoxo entre a formalidade de direitos e a sua efetivação. Nesse sentido, cabe afirmar que o reconhecimento formal pelo Estado dos Direitos Humanos nas suas múltiplas dimensões, ou a *era dos direitos* nos termos de Norberto Bobbio (1992), não representou a conquista plena da cidadania, ou a efetividade dos direitos, mas apenas o reconhecimento formal dos mesmos.

Nesse sentido, recorre-se a Dagnino (2004) que adverte que não se deve restringir a cidadania à formalidade de direitos, o que representa-

ria um grande engodo para o exercício da cidadania democrática, além de subestimar a sociedade civil como arena política. Conforme alerta Dagnino (2004), deve-se atentar que a cultura autoritária de exclusão penetra as práticas e as relações sociais, colocando-se como um dos grandes entraves ao fomento do exercício democrático, na sociedade brasileira.

Por outro lado, não deve ser ignorado o autoritarismo social, enraizado na sociedade brasileira, que tende a contribuir para a reversão da noção de garantia de direitos em garantia de privilégios, segundo sugere Chauí (2007). Ademais, é importante considerar que o avanço do processo democrático das políticas públicas no Brasil dependerá do avanço da democratização da sociedade.

Em outros termos, para que se amplie a democracia no contexto brasileiro, substanciada pela efetivação de direitos, faz-se necessário que a cultura democrática seja incorporada às relações sociais e às práticas sociais cotidianas, sejam estas de caráter individual ou coletivo. Isto requer que a cultura democrática adentre às instituições, através dos seus servidores públicos, considerados principais protagonistas das políticas públicas.

Assim, assinala-se que a democracia no Brasil tem características particulares, devendo ser tomada como um processo a ser exercitado permanentemente, com vistas à superação de velhos e novos entraves à conquista de direitos, sobretudo quando se trata da garantia de direitos a segmentos sociais historicamente discriminados e tratados de forma desigual.

Como sugere O'Donnel (1988), para que se avance no sentido da democracia no Brasil, ou nos termos do referido autor, para que se consolide a segunda fase democrática, caracterizada sobretudo pela garantia da efetivação dos Direitos Humanos de forma integral, deve ser vencido um grande entrave à democratização, que consiste na falta de atores sociais e institucionais efetivamente democráticos.

Isto implica dizer que não basta o consenso em termos do discurso democrático, ou que a democracia alcance o status de valor universal, para que se chegue à democratização de uma política pública. Para tanto, faz-se necessário que seus protagonistas incorporem a cultura democrática e avancem no sentido da prática apoiada nessa nova cultura.

Garantir a associação da Segurança Pública aos princípios democráticos e à promoção dos Direitos Humanos tem sido um dos principais desafios ao Estado brasileiro, uma vez que preferencialmente tem se levado a efeito, nos Estados membros da Federação, a velha política de segurança regida por princípios antidemocráticos. A reclamação da sua incongruência com o Estado Democrático de Direito, sobretudo em face das arbitrariedades praticadas por seus profissionais, leva, por vezes, a questionar a legitimidade do monopólio da violência, principalmente quando se tenta justificar os excessos decorrentes da ideologia militar, comumente usados contra os pobres, os negros etc.

Nova segurança pública: um debate necessário

Diante deste quadro surge uma pergunta: "Como uma política pública hegemonicamente sustentada numa cultura antidemocrática, fundamentada exclusivamente na noção de monopólio estatal da violência, associada à ideologia militar de combate ao inimigo, pode se sustentar num Estado que quer ser democrático de direito?

Promulgada a Constituição de 1988, esperava-se que a Segurança Pública fosse submetida a um processo de mudança, objetivando a sua compatibilização efetiva com a ordem democrática, deixando de ser mero instrumento de violência estatal, mediatizado pelo combate ao "inimigo social", que tem conduzido à práticas de violação de direitos.

Todavia, mesmo com a difusão da cultura democrática na sociedade brasileira e o advento do novo modelo de Estado, não foi traçado um processo de mudanças para a Segurança Pública com vistas à alteração do seu objeto de intervenção, bem como à universalização efetiva do direito à segurança. Não houve a preocupação em alterar a forma de sua atuação, visando à interdependência com a ordem democrática, além de não ter sido revista a fim de corresponder à crescente demanda emergente relacionada à questão de Segurança Pública como bem coletivo.

Nota-se que o sujeito de direito a ser tutelado por essa política continuou oscilando entre o Estado e os cidadãos, estes últimos selecionados com base em critérios cultural e socioeconômico, conservadores e preconceituosos, em contraposição aos princípios norteadores de uma política com dimensão coletiva e democrática. Já, a segurança do Estado tem sido mantida em sobreposição à segurança do cidadão, sobretudo quando segmentos da sociedade civil se dispõem a reivindicar a efetivação dos seus direitos de forma coletiva, junto aos poderes instituídos.

Registre-se a falta de interesse dos governos, gestores representativos do poder democrático, que têm o papel precípuo de defender e respeitar direitos, em traçar uma nova política no que diz respeito à gestão de conflitos, que possibilite de forma concreta um canal de diálogo entre sociedade e Estado (governo), quando o cidadão coletivamente apresenta suas necessidades, reivindicando novos direitos ou cobrando o cumprimentos dos existentes. Nesses casos, utilizando preferencialmente posturas autoritárias, os governos confundem ou tendem a identificar a Segurança Pública, com a garantia de ordem pública, segundo Bova (1999).

Enfim, constata-se que a velha política de Segurança Pública apresenta indefinição quanto ao seu objeto de intervenção, assim como em relação aos seus objetivos, que deveriam estar em consonância ao Estado brasileiro constitucionalmente estabelecido, no sentido da garantia de direitos e não apenas da ordem pública. Cabe pontuar que essa indefinição focaliza-se a partir da confusão feita entre o papel de uma política de segurança com viés democrático e uma Segurança Pública pensada para o Estado autoritário, regido pelas Forças Armadas.

Assim, a política de Segurança Pública tende a distanciar-se do que seria o seu foco de intervenção: violência e criminalidade, além de não considerar a complexidade e as múltiplas facetas que envolvem esses fenômenos, na atual sociedade brasileira.

Ao contrário dessas concepções, deve ser evidenciado que o direito à segurança é essencialmente parte das políticas públicas, deve ser focalizado pelo Estado como as outras políticas públicas. Nesse aspecto, merece ser justificada a leitura diferenciada das categorias violência e criminalidade. Apesar de usadas, por vezes, como interligadas ou como sinônimas, as duas categorias devem ser entendidas de forma distinta. No que se refere à conceituação de violência, a socióloga Alba Zaluar (1999, p. 28), apresenta uma leitura ampla:

> Violência vem do latim *violentia* que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo para exercer sua força vital). Essa força torna-se violenta quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar o ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente.

Já a compreensão de criminalidade está associada à cultura jurídica, segundo orientação do Código Penal e de outras normas jurídicas socialmente construídas. Segundo a lógica criminal para que haja a inter-

venção da polícia, faz-se necessário a prévia tipificação de determinado ato violento como crime.

Como alerta Sergio Adorno (2003, p. 104-105) "nem todo fenômeno socialmente percebido como violento é categorizado como crime". Do mesmo modo, há modalidades de violência que, embora codificadas como crime, não têm penetrado a cultura política dos órgãos de Segurança Pública, sendo banalizadas e tidas como práticas "naturais". Exemplos típicos são as práticas de torturas, tipificadas como crime pela Lei, mas que costumeiramente não são indiciadas como crime, ficando sem responsabilizar os seus praticantes.

No entanto, a representação social da violência preferencialmente adotada pela política de segurança brasileira, que predomina nos órgãos policiais, é aquela configurada como crime. Essa restrição vai ter rebatimentos no campo da intervenção, ao deixar de fora grande demanda relacionada a situações de conflitos, dentre outras, que requerem ações preventivas da violência. Isso significa dizer que existe um vasto campo de intervenção relacionado à Segurança Pública em aberto, considerando-se que a necessidade de prevenção da violência de amplos segmentos da sociedade não é incorporada pelo Estado.

Enquanto a Segurança Pública não amplia seu campo teórico e prático, permanecendo com uma intervenção limitada, objetivos distorcidos, presa a contextos passados, paradoxalmente constata-se o crescimento da violência e da criminalidade, na sociedade brasileira. Para Nancy Cardia et al (2003), o crescimento da violência não é uma singularidade da sociedade brasileira, já que outros países da América Latina também se deparam com ele. Contudo, advertem esses autores que o crescimento da violência nas áreas urbanas brasileiras não pode ser compreendido e prevenido, se não for superado o fosso existente em relação à garantia de direitos econômicos e sociais, para grande maioria da população. Afirmam, ainda, que a violência, no Brasil, tem crescido desde o início dos anos 1960; portanto, não deve ser vista somente como consequência de uma transição incompleta do regime autoritário para o democrático; mas deve ser entendida como persistência de problemas históricos nunca resolvidos que vão se acumulando e contribuindo para agravar o quadro da violência, sobretudo nos contextos urbanos.

No campo teórico, encontra-se um debate quanto à relação estabelecida entre pobreza e violência. Nesse aspecto adverte Angelina Peralva, que o cenário traçado pela "geografia das mortes violentas, que se concentram nas periferias pobres e não nos bairros ricos; a geografia das intervenções policiais, ou a população das prisões, [...] sugerem que a associação entre crime e pobreza é incontornável" (PERALVA, 2000, p. 81).

Em outros termos coloca-se Júlio Jacobo Waiselfitz, coordenador do Mapa da Violência, ao procurar desmistificar possíveis discursos que focalizam o problema da violência e da criminalidade na pobreza, assim como na pessoa do pobre ou, ainda, do negro, os quais têm se constituído no suspeito preferencial da ação policial. Nesse sentido, defende o mencionado autor, que o foco das discussões sobre a violência e a criminalidade não devem perder de vista a questão relativa à concentração de riqueza. Observa ele que os "estados muito violentos são aqueles que oferecem grande contraste entre riqueza e pobreza, onde a riqueza mora no meio da pobreza". Acrescenta, ainda, que esta "contradição marca, por um lado, elevados índices de violência, e por outro, afeta diretamente a juventude". (apud: INSTITUTO SANGARI, 2012).

Neste aspecto, constata-se que a concentração dos problemas sociais, nas comunidades pobres e a falta de proteção social têm contribuído para a vulnerabilidade social, sobretudo de jovens, que se constituem

em presas fáceis aos interesses do tráfico de drogas e do crime organizado, seja como vítima, seja como agentes da prática de crime.

Diante da visibilidade pública do crescimento da violência e da criminalidade, sobretudo a partir da divulgação pela mídia de determinados casos, instala-se o sentimento de pavor e medo na sociedade, ao mesmo tempo em que a sociedade é obrigada a reconhecer a complexidade do problema e impossibilidade de soluções fáceis. Assim, a partir do início da década de 1990, à medida que se percebe que práticas individualizadas são insuficientes para enfrentar o problema da insegurança pública, este vai sendo reconhecido sempre mais como uma questão social, chegando a alcançar o debate político de forma similar a outros problemas sociais.

São diversos os fatores que contribuíram para converter a questão da Segurança Pública em bem de interesse coletivo e disputa política, merecendo, portanto, destaque: a) o processo de reelaboração social em torno das práticas de violência doméstica, conforme explicitado acima;

b) o aumento dos conflitos sociais emergentes no contexto urbano, sobretudo decorrentes de uma nova sociabilidade impulsionada por mudanças de valores;

c) a ampliação da vulnerabilidade social, chegando a atingir ricos e pobres, sobretudo frente à expansão do consumo e tráfico de drogas;

d) as ocorrências de atos criminosos cada vez mais com marcas de crueldade e barbárie; e) uma maior atenção por parte da mídia para a questão da violência e criminalidade, sobretudo quando ocorrem casos que envolvem vítimas de classe média;

f) uma maior visibilidade pública dos casos de violência praticados por profissionais da segurança em serviço;

g) a construção da noção de Segurança Pública como um direito humano e o fortalecimento da consciência política por parte da sociedade em torno da responsabilidade do Estado com essa questão.

Esses e outros fatores, associados à incapacidade do poder público[229] em responder a velhas e novas demandas relacionadas à Segurança Pública, geram um clima de descontentamento generalizado por parte da sociedade com relação à política levada a efeito pelo Estado, impulsionando o debate político sobre a Segurança Pública.

As discussões políticas frente aos problemas relacionados à (in) segurança pública surgem levadas pelo que Eder Sader (1988), denominava de "novos movimentos sociais". Portanto, entram no cenário político grupos sociais, que historicamente não eram reconhecidos como cidadãos de direitos, a exemplo das mulheres, idosos, criança e adolescentes, homossexuais, dentre outros, pautados pela reivindicação da garantia e pelo respeito ao direito humano à segurança.

Considerações finas

Fundamentando-se em Bobbio (1992), pode-se afirmar que está sendo socialmente demandado para a política de segurança pública a incorporação do princípio da universalização e a ampliação dos direitos, em conformidade com as exigências sociais dos múltiplos sujeitos de direitos que apresentam necessidades diversificadas de segurança.

[229] Os poderes públicos sejam eles em nível parlamentar ou do executivo, perpassando a esfera federal, estadual e municipal, só têm se preocupado em apresentar medidas em nível discursivo, e mesmo assim só quando são fortemente provocados, em face de um fato violento de grande repercussão na mídia, especialmente quando as vitimas são situadas a partir da classe média. Todavia, os discursos são primordialmente no sentido de recrudescimento da força ou o endurecimento da pena.

Pode-se dizer, também, que as novas demandas em torno da política de Segurança Pública remetem ao que Adailza Sposati (2002, p. 41) caracteriza como "questionamento do formato do contrato social em países de regulação tardia, ganhando centralidade as conquistas de direitos universais de cidadania". Com base nessa afirmação, conclui-se pela necessidade de alargamento da política pública de segurança, através da inclusão de segmentos sociais que foram historicamente excluídos do direito à segurança.

A sociedade brasileira reivindica, portanto, que a política de segurança publica, no atual contexto, seja efetivada por meio de um Estado forte, mas não no sentido do uso da mera repressão e violência, mas, sim, de um Estado forte inspirado no respeito às diferenças e na garantia dos Direitos Humanos de forma indiscriminada, de modo que a política de segurança venha a superar os entraves culturais herdados do autoritarismo político e social, nos termos descritos por Chauí (2007).

Nesse sentido, segundo a visão ampliada de Segurança Pública, que vem sendo sinalizada pelo movimento da sociedade civil, está indicada a necessidade de discussão sobre o novo papel social dos profissionais da segurança, enquanto estes devem não apenas rever velhas práticas, como também incluir novos modos de fazer segurança pública, que sejam congruentes com o Estado Democrático de Direito.

Referências

ADORNO, Sergio e PERALVA, Angelina. **Estratégia de intervenção policial no Estado contemporâneo** (nota de apresentação). In: *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, V. 9, São Paulo: Edusp, 1997.

ADORNO, Sergio. **Exclusão sócio-econômica e violência urbana.** In: *Sociologias, violências, América Latina*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programas de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992. _____. **Estado, Governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORIS, Fausto. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006.

BOVA, Sergio. Polícia. In: BOBBIO, Norberto et. al. **Dicionário de política.** (Orgs.). Brasília: Editora UNB, 1999, Vol. 2.

CARDIA, Nancy, et al. **Homicídio e violação de direitos Humanos em São Paulo.** Estudos Avançados, 17 (47), 2003

CÁRDIA, Nancy. **O medo da polícia e as graves violações de Direitos Humanos.** (249 – 265), In: *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, nº 9, São Paulo, 1997.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth e DORNELLES, João Ricardo. **A polícia e os Direitos Humanos. Instituto Carioca de Criminologia.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão:** o sonho de uma nova polícia. Textos Fundamentais de Polícia. Coleção Polícia Amanhã, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.

CHAUI, Marilena. **Brasil:** mito fundador e sociedade autoritária. Coleção História do povo brasileiro, 7ª reimpressão, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

INSTITUTO SANGARI. **Mapa da Violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil.** Brasília, 2012 (http://www.sangari.com/mapadaviolencia/)

MONDAINI, Marco. **Direitos humanos.** São Paulo: Contexto, 2006. _____. Direitos Humanos. In: PINSKY, Jaime. *O Brasil no contexto 1987 - 2007.* São Paulo: Contexto, 2007. _____. **Direitos humanos no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2008.

O'DONNEL, Guilhermo. *Tradições, continuidades e alguns paradoxos*. In: O'DONNEL, G e REIS, F.W. *A democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas, Ed. Vértice, São Paulo, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. Revista de Ciências Sociais – Dados v.42 n.4 Rio de Janeiro 1999

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia:** o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ZALUAR, Alba. **Violência e crime**. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na Ciência social brasileira (1970 – 1995)* São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS, Brasília: CAPES, 1999.

VIOLÊNCIA, POLÍTICA CRIMINAL E DIREITOS HUMANOS: A LEGITIMAÇÃO DO CAPITÃO NASCIMENTO NA ERA DOS DIREITOS

VIOLENCE, CRIMINAL POLICY AND HUMAN RIGHTS. THE LEGITIMATION OF "CAPTAIN NASCIMENTO" IN THE AGE OF RIGHTS.

Isaac de Luna RIBEIRO[230]

Resumo

O presente ensaio discute a questão da segurança pública no Brasil, em especial a violência policial, a partir da repercussão do filme *Tropa de Elite.* O objetivo é chamar a atenção da Academia e de toda a sociedade para a maneira avassaladora como as teses repressoras tem se instalado no seio acadêmico e social sem encontrar maiores resistências. O flagrante desrespeito aos direitos humanos que vem a reboque de tais discursos precisa de um posicionamento claro em defesa dos direitos humanos e dos postulados fundamentais do Estado Democrático de Direito, luta que tem em Norberto Bobbio um dos seus principais expoentes.

Palavras-chave: Segurança Pública. Violência policial. Direitos Humanos

[230] Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco; Especilista em ciência Política Pela Universidade Católica de Pernambuco. Professor Universitário e Advogado Militante na área criminal.

Abstract

This essay discusses the issue of public security in Brazil, especially the police violence, from the repercussions of the film Elite Squad (*Tropa de Elite)*.The aim is to draw attention of the Academy and of the whole society to how the repressive thesis has been installed within academic and social without encountering major resistance. The flagrant disregard to human rights that comes in the wake of such discourses needs a clear position in defence of human rights and of fundamental postulates of the democratic rule of law, struggle that has in Norberto Bobbio one of its main exponents.

Keywords: Public Safety. Police violence. Human Rights

Introdução

"Chamem o Capitão Nascimento!". Assim, eufórico e indignado, reagiu publicamente o apresentador de televisão Luciano Huck, em artigo publicado no *Jornal Folha de São Paulo* em 1º de outubro de 2007, relatando e denunciando o roubo que sofrera alguns dias antes, no qual foi subtraído, à mão armada, o seu relógio *Rolex*.

O mérito da sua indignação, contudo, trouxe a reboque, e de maneira muito mais contundente, inclusive para o que se pretende discutir neste artigo, uma enxurrada de reações populares, artísticas e acadêmicas que tendem a provocar um amplo debate acerca da violência e dos direitos humanos no Brasil.

Emblemático o que ocorreu poucos dias após a exibição do filme, quando acionados para debelar a rebelião de detentos no Presídio Aníbal Bruno, em Recife, os soldados do grupamento especial chegaram à unidade cantando o *hit* de Tropa de Elite: *"Tropa de elite osso duro de roer, pega um pega geral, também vai pegar você..."*. O som era tocado repetidamente pela viatura da companhia especializada; "A música faz parte da nossa mística. Ela é nosso combustível, assim como a farda preta" (declaração do comandante do BPChoque a repórter do JC)[231].

Em um único *site* de relacionamentos pela internet existem 577 comunidades *de apologia ao Capitão Nascimento,* 1.000 comunidades apologéticas sobre o filme *Tropa de Elite* e mais de 400 fóruns discutindo qual a melhor frase do Capitão Nascimento ("Bota na conta do Papa" foi a favorita na maioria dos fóruns).

O seu pedido de socorro, dirigido ao Capitão Nascimento, personagem interpretado pelo ator Wagner Moura no filme *Tropa de Elite*, traz consigo, assim, o bojo de toda uma questão que, apesar de não ser exatamente "nova", permaneceu, durante as duas últimas décadas, restrita a curtos círculos acadêmicos, qual seja: a criminalização da pobreza, com a conseqüente "permissão" ou legitimação da violência oficial contra certas camadas da população, respaldada, máxime, em um discurso de deslegitimação dos direitos humanos, que, no dizer dos seus delatores, servem, atualmente, apenas para defender bandidos, quando deveriam, enfim, defender os "humanos direitos" (sic). É como se a tese do Capitão Segura, apresentado no lúcido *Do Nunca Mais ao Eterno Retorno,* pelo professor Luciano Oliveira, vigorasse incólume, nos dias atuais (modernos, democráticos, racionais...) - ou seja, a sociedade está dividida em duas classes: *"a dos torturáveis e dos não torturáveis"*.

Se há alguma possibilidade de ser factual essa permanência, consciente ou inconsciente, da dicotomia sugerida pelo capitão cubano dos tempos ditatoriais de Fulgencio Batista na atualidade, faz-se então neces-

[231] Disponível no site Pernambuco body count: <http://www.pebodycount.com.br/post/postTags. php?tags=BPChoque>. Acesso em 14.04.08

sário uma análise sobre as estruturas sociais que permitem a manutenção de tal percepção, bem como de em que medida a democratização e a ampliação formal da cidadania, ou não, podem influenciar nessa realidade.

Da mesma forma é problemática a questão da aceitação - quando não do apoio ou clamor - pela solução violenta dos conflitos que emergem das condições objetivas dessa estrutura social, uma vez que, em tese, a consolidação da democracia, a ampliação dos espaços de cidadania e a racionalização das escolhas e decisões (públicas e individuais) tenderiam a apontar para soluções menos violentas (ou vingativas) e mais inclusivas (ou compreensivas) para os conflitos sociais.

Porém, se os estereótipos dos capitães Segura e Nascimento continuam a transitar livremente na sociedade democrática, regida por uma "Constituição cidadã" (alicerçada nos valores do humanismo), ou até mesmo a serem aclamados e desejáveis, onde buscar as respostas para tal fato? Quais são as causas possíveis de tal incongruência? Para que tipos de condutas desviantes são chamados os "Capitães"? Há alguma relação possível entre a estrutura social objetiva, os tipos de comportamentos e condutas de cada grupo social e a "escolha" de criminalização de tais atos, bem como a permissão da resolução violenta gestada dessa tensão?

Esses são alguns problemas que provocam o debate, público e acadêmico, suscitando, dessa forma, a investigação científica da realidade, sob uma perspectiva para além do viés meramente normativo (que não perde, por isso, a sua importância), como forma de contribuição das academias jurídicas na discussão sóbria e objetiva do tema.

O que se propõe, portanto, é uma discussão acerca da violação dos direitos humanos como vetor de propulsão da violência urbana, sobretudo a decorrente dos crimes cometidos por indivíduos alocados nos estratos inferiores da sociedade, o que se buscará por meio de uma pesquisa sociojurídica[232] orientada para as relações observáveis entre a estrutura social, criminalidade e direitos humanos, máxime no que tange as suas causas, conseqüências e legitimação.

Estruturas sociais e comportamentos desviantes: uma perspectiva sobre a gestação social do crime

O sociólogo norte americano Robert King Merton apresenta-se como um dos principais releitores da tradição funcionalista, que tem como o seu ícone maior o francês Émile Durkheim, sobretudo no que se refere à idéia de anomia (que será mais bem exposta mais adiante).

Ao estabelecer relações entre as estruturas culturais e sociais com a determinação dos comportamentos desviantes observados na sociedade, o americano acabou por oferecer um substrato teórico para o desenvolvimento de uma moderna teoria social (ou sociológica) do crime, além de aproximar, teoricamente, a análise funcionalista de uma perspectiva materialista da sociedade.

Na segunda parte da sua obra mais conhecida *Teoría y Estructuras Sociales*, (publicada em 1949), busca definir o propósito da sua investigação:

> Nuestro primer propósito es descubrir cómo algunas estructuras sociales ejercen una presión definida sobre ciertas personas de la sociedad, para que sigan una conducta inconformista y no una conducta conformista. Si podernos localizar grupos peculiarmente sometidos a esas presiones,

[232] Ao lado das orientações de Oliveira (2004, p. 137-167 e [s.d], p.122-127), atentar-se-á também para os cuidados e delimitações metodológicas atinadas por Baratta. In: BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002 (Coleção Pensamento Criminológico, n. 1). p. 9-28.

> esperaríamos encontrar proporciones bastante altas de conductas divergente em dichos grupos, no porque los seres humanos que los forman estén compuestos de tendencias biológicas diferentes, sino porque raciocinan de manera normal a la situación en que se encuentran [233].

Com esse enfoque, Merton retira a discussão acerca dos comportamentos desviantes do campo das análises biológicas e psicológicas e o traz para esfera da sociologia, abrindo o caminho para a moderna sociologia criminal e para a moderna criminologia[234].

A análise proposta pelo sociólogo tem início com a definição entre os diferentes elementos da estrutura social, estando os primeiros no campo dos objetivos ou metas culturais, que são propósitos e interesses culturalmente definidos, desejados e sustentados como legítimos por toda a sociedade de maneira mais ou menos uniforme: *"Los objetivos están más o menos unificados – El grado es cuestión de hecho empírico – y toscamente ordenados en una jerarquía de valores"*[235].

Ainda referente à estrutura cultural, encontram-se definidos os comportamentos institucionalizados, que são os meios legítimos, socialmente aceitos e aprovados para se atingir as metas socialmente definidas: *"En todos los casos, la elección de expedientes para esforzarse hacia objetivos culturales está limitada por normas institucionalizadas"*[236].

Dessa conformação, tem-se a base da estrutura social - ou seja, metas definidas e aceitas por todos os indivíduos como desejáveis para se alcançar na sociedade - e a definição dos meios socialmente aceitos, permitidos ou legitimados pela sociedade para que cada indivíduo atinja as metas sociais definidas.

Por fim, há a estrutura econômico-social, que estabelece as relações objetivas na sociedade, ou seja, que determina as possibilidades e oportunidades reais disponibilizadas ou acessíveis efetivamente às pessoas para a realização das metas sociais por intermédio dos meios institucionalizados.

Da tensão resultante dos componentes da estrutura sociocultural - que pode ser representada pela seqüência objetivos/metas/fins → normas/meios institucionalizados/aceitos → oportunidades/possibilidades reais de acesso - surge, na perspectiva de Robert Merton, a anomia:

> La distribución de situaciones sociales mediante la competencia debe estar organizada de manera que cada posición comprendida em el orden distributivo tenga incentivos positivos para adherirse a las obligaciones de la situación social. De otra manera, como no tardará em verse con claridad, se producen conductas anómalas. **Em realidad, mi hipótesis central es que la conducta anómala puede considerarse desde el punto de vista sociológico como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a ellas** (grifos nossos)[237].

Isso significa que, para Merton, a anomia se apresenta no momento em que a estrutura socioeconômica da sociedade não oferece, possibilita ou disponibiliza para a maioria dos indivíduos associados o acesso aos meios institucionalizados para se atingir ou alcançar as metas culturais definidas como desejáveis para todos.

---

[233] MERTON, Robert King. ***Teoría y Estructura Sociales***. 4ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 209-210).

[234] BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002 (Coleção Pensamento Criminológico, n. 1). p. 62-64.

[235] MERTON, Robert King. ***Teoría y Estructura Sociales***. p. 210.

[236] Idem; Ibidem, p. 211.

[237] MERTON, Robert King. ***Teoría y Estructura Sociales***. p. 214.

Dessa tensão, enfim, emergem os comportamentos desviantes (que nem sempre são comportamentos criminosos).

Aqui surge, portanto, a necessidade de adaptação do indivíduo alijado dos meios institucionalizados à realidade social, denominadas pelo sociólogo em tela como conformidade, inovação, ritualismo, retraimento, ou rebeldia, conforme ilustradas no famoso gráfico demonstrativo criado pelo próprio Merton[238]:

MODOS DE ADAPTAÇÃO	METAS CULTURAIS	MEIOS INSTITUCIONALIZADOS
Conformidade	+	+
Inovação	+	-
Ritualismo	-	+
Retraimento	-	-
Rebelião	±	±

Legenda: (+) aceitação, (-) rejeição e (±) rejeição e substituição

Das formas de adaptação apresentadas no esquema de Merton, a conformidade não se enquadra na definição de comportamento desviante, já que há completa adequação do indivíduo tanto às metas quanto aos meios institucionalizados definidos. Dos outros, para uma discussão voltada para comportamentos não só desviantes, mas também criminosos, pode-se dizer que apenas a inovação e a rebelião interessam para a analise, isso por que, nem sempre, um comportamento desviante é um comportamento criminoso.

Nessa perspectiva, é possível sustentar a tese de que um tipo específico de criminalidade social, máxime a relacionada a crimes contra o patrimônio e a vida, pode ser analisada, em considerável medida, pela tensão decorrente do choque entre as estruturas culturais e sociais, ou seja, pela ineficiência social em oferecer à maior parte dos seus membros o acesso aos meios institucionalizados para se atingir as metas definidas.

Assim, excluído e criminoso têm uma enorme probabilidade de ser a mesma pessoa e, nesse sentido, a exclusão pode ser entendida, além da falta de acesso aos meios aceitos ou permitidos, também na perspectiva de Jocy Young: "No mundo moderno recente, a exclusão se dá em três níveis: exclusão econômica dos mercados de trabalho, exclusão social entre pessoas na sociedade civil, e nas atividades excludentes sempre crescentes do sistema de justiça criminal e da segurança privada"[239].

Por esse viés, talvez seja possível encontrar um honesto aporte teórico para compreensão e explicação do fato incontestável de que o sistema prisional brasileiro tem como principal cliente, justamente, a figura do indivíduo que se enquadra, de alguma forma, na idéia de excluído.

A criminalização da pobreza: de excluído a criminoso (ou inimigo)

A identidade do criminoso começa a ser definida, na esteira do que até aqui se colocou, na organização da estrutura social. Isso não significa, como não poderia mesmo significar, que apenas os excluídos cometem crimes, em absoluto. O próprio Merton procurou elaborar uma compreensão teórica do que chamou de *White collar*, ou seja, dos crimes cometidos por aquelas pessoas que não são excluídas do acesso aos meios institucionalizados. Contudo, constrói-se socialmente a idéia de que os delitos cometidos pelos estratos mais baixos da sociedade devem ser mais severamente punidos, porque mais danosos à coletividade. Aqui começa a construção social do estereótipo do criminoso.

[238] IDEM, ibidem, p. 218.

[239] YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente: Exclusão Social, criminalidade e Diferença na Modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, 2007 (Coleção Pensamento Criminológico, n. 7). p. 11.

Tal tendência tem sido identificada com uma das ramificações da escola penal funcionalista alemã, máxime no que tange aos escritos do jus filósofo Günther Jakobs e a sua teoria do Direito Penal do Inimigo, também chamada de Direito Penal de 3ª velocidade (prevalência da pena de prisão com ampla relativização das garantias constitucionais). Em linhas gerais, o pensamento de Jakobs pode ser posto a partir das seguintes premissas: A teoria do crime a partir da teoria da pena; Redução unívoca dos bens jurídicos; Direito penal do cidadão e Direito penal do inimigo.

Para Günther Jakobs o crime é uma conduta defeituosa do autor, onde este não observa a norma, violando o seu papel social, ou seja, aquilo que se espera do seu comportamento ou ação. A pena, nessa perspectiva, restabelece a validade da norma e tranqüiliza a sociedade quanto à manutenção da configuração da sociedade ou das expectativas de comportamento (Prevenção Geral Positiva/Friedrich Hegel: negação da negação da norma)

No que se refere aos sujeitos do crime, podem esses ser divididos em criminosos eventuais, criminosos habituais e criminosos profissionais. Diante dessa tripartição, para os primeiros haveria um Direito Penal do Cidadão, consubstanciado em normas gerais do Direito Penal, amparadas pelas garantias constitucionais e processuais, aplicáveis genericamente aos cidadãos (pessoas) de determinado país: "O Direito penal do cidadão é, sobretudo, comunicação sobre a vigência da norma"[240].

Para os demais, ou seja, criminosos profissionais ou habituais, sustenta o penalista alemão ser possível a justaposição de um subsistema penal diferenciado, com a conseqüente mitigação das garantias constitucionais dos apenados em nome da defesa social. Esse seria, então, um sistema normativo penal diferenciado, destinado aos inimigos da sociedade (não cidadãos), aqueles que atentam permanente e constantemente contra o Estado e contra a paz social.

Nesse particular, Jakobs tem dito não haver caráter justificativo na sua teoria, mais meramente descritivo: "Não formulo meu texto dentro do sistema jurídico, mas olhando para ele a partir de fora, assim como tão pouco o formulo dentro do sistema político. Logo, as minhas afirmações devem ser entendidas sob o aspecto descritivo e não legitimador"[241].

Alexandre Rocha Almeida de Moraes entende que o direito penal do inimigo é fruto de uma crise paradigmática pela qual passa o Direito e a sociedade, e que podem ser apontados como pontos observáveis dessa crise: o aguçamento da complexidade social, a incerteza quanto aos riscos, a imprevisibilidade dos acontecimentos, a desconfiança em relação ao Estado, a sensação de insegurança, a instrumentalização do Direito Penal, bem como a hipertrofia legislativa (novas áreas, novos tipos, antecipação da punição, flexibilização das garantias, elevação de penas, etc.)[242]

Reflexos da discussão e da hipertrofia legislativa, anote-se, já podem ser percebidos no processo legiferante [243]. Na doutrina, algumas obras e autores já podem ser apontados no sentido de emprestarem alguma concordância com partes do pensamento exposto, dentre elas des-

[240] JAKOBS, Günther. **Direito Penal do Inimigo**. (Introdução de Luiz Moreira e Eugênio Pacelli de Oliveira). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p . 05.

[241] Idem; Ibidem, prefácio, xxv.

[242] MORAES, Alexandre Rocha de Almeida. **Direito Penal do Inimigo: A Terceira Velocidade do Direito Penal**. Curitiba: Juruá, 2008.

[243] Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional e o Mercado de Capitais - Lei 7.492/86; Crimes de Preconceito Racial – Lei n. 7.716/989; Crime de Tortura – Lei n. 9.455/97; Crimes Ambientais – Lei n. 9.0605/98; Estatuto do Idoso – Lei n. 10.741/03; Estatuto do Desarmamento – Lei n. 10.826/03; Violência Doméstica – Lei n. 11.340/06; Tóxicos – Lei n. 11.343/06; Crimes de Trânsito – Lei n. 11.705/08; Crimes Hediondos – Lei n. 8.072/90; Organizações Criminosas – Lei n. 9.034/95; Interceptações Telefônicas – Lei n. 9.296/96; Infiltração de Agentes Policiais, para fim de Obter Prova em Investigação Criminal - Lei n. 10.217/01; Regime Disciplinar Diferenciado – Lei n. 10.792/03.

taque-se Paulo de Souza Queiroz (Direito Penal – Introdução Crítica. Ed. Saraiva, 2001), Luís Greco (Introdução à dogmática funcionalista do delito, Revista Jurídica. Porto Alegre: Jul. 2000), Ricardo Dip e Volney Corrêa Leite de Moraes Jr. (Crime e Castigo: Reflexões Politicamente Incorretas. Editora: Millennium, 2002), Alexandre Rocha Almeida de Moraes (Direito Penal do Inimigo: A Terceira Velocidade do Direito Penal. Juruá Editora, 2008) e Guilherme de Souza Nucci (Individualização da Pena. Revista dos Tribunais, 2009).

Contudo, Eugenio Raúl Zaffaroni alerta para o fato de que a necessidade da criação da figura de um inimigo serve para se legitimar o uso desmedido da força para penalizar o criminoso, sugerindo que "A negação jurídica da condição de pessoa ao inimigo é uma característica do tratamento penal diferenciado que lhe é dado, porém não é a sua essência", concluindo: "...é uma conseqüência da individualização de ser humano como inimigo, mas nada nos diz a respeito da individualização em si mesma"[244].

Essa condição "permite" ou oferece uma justificativa para a negação dos direitos do criminoso, legitimando, assim, as ações e atitudes violentas, arbitrárias e, amiúde, desumanas. Um exemplo bem elaborado disso foi trazido também por Zaffaroni, ao demonstrar que uma característica marcante na América Latina diz respeito ao fato de ¾ dos aprisionamentos têm como causas medidas de contenção, pois os detentos não possuem condenação (logo, não podem ser apenados, sequer considerados culpados), mesmo que processados; em conclusão, diz o penalista: "... quase todo o poder punitivo latino-americano é exercido sob forma de medidas, ou seja, tudo se converteu em privação de liberdade sem sentença firme, apenas por presunção de periculosidade"[245].

[244] ZAFFARONI, Eugênio Raul. **O Inimigo no Direito Penal**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007 (Coleção Pensamento Criminológico, n. 14). p. 21.
[245] ZAFFARONI, Eugênio Raul. **O Inimigo no Direito Penal.** p. 70.

Loïc Wacquant, ao descrever os sistemas punitivos e repressivos dos Estados Unidos e da Europa, expõe, ao tratar do crescimento da população carcerária da Califórnia:

> [...] contrariamente ao discurso político e midiático dominante, as prisão americanas estão repletas não de criminosos perigosos e violentos, mas de vulgares condenados pelo direito comum por negócios com drogas, furto, roubo ou simples atentados à ordem pública, em geral oriundos das parcelas precarizadas da classe trabalhadora e, sobretudo, das famílias do subproletariado de cor das cidades atingidas diretamente pela transformação conjunta do trabalho assalariado e da proteção social[246].

Quando se refere à Europa, o próprio título de um tópico da obra em exame já é suficientemente emblemático: *"Precários, estrangeiros, drogados, os 'clientes' privilegiados das prisões européias"*[247].

A tese central de Wacquant, contudo, está na relação inversamente proporcional entre os investimentos sociais e gastos com o sistema repressivo-punitivo da sociedade: "pois a atrofia deliberada do estado social corresponde a hipertrofia distópica do estado penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro"[248]. Isso é o sinal, para Loïc, da mutação do Estado social para o Estado penal no Velho Continente.

A análise, apesar de muito bem elaborada e fundamentada em dados estatísticos, não é adequada para compreensão do atual estágio da violência no Brasil, posto que, por aqui, não há estudos sistematizados que comprovem o aumento de investimentos no sistema penal-repressivo de

[246] WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. (trad. André Telles). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 83.
[247] IDEM, Ibidem, p. 101.
[248] Idem; Ibden, p. 80.

segurança em contrapartida a uma também suposta diminuição nos investimentos na área de assistência e seguridade social. Em uma perspectiva otimista, não se investe como se deveria, aqui, nem em um nem em outro.

Aliás, parece ser um fetiche das academias pátrias a utilização, às vezes não refletida, de autores que desenvolveram os seus estudos tendo por base as estruturas sociais e culturais dos seus países para se teorizar sobre a criminalidade, a violência e a legitimação do uso da força no Brasil – país singular, repleto de peculiaridades, máxime na sua estrutura sociocultural.

Oliveira, ao discorrer sobre a utilização acrítica da obra de Foucault, por exemplo, para "explicar" a violência no Brasil, aduz:

> A sociedade disciplinar que Foucault pinta, com seu séquito interminável de vigilância, controle e adestramento é, francamente, sinistra. Mas – permitindo-me um neologismo – a "sociedade indisciplinar" que temos é, de outro lado, insuportável. [...] pior do que ter de vender docilmente a força de trabalho, é não achar ninguém que queira comprá-la... A fábrica e o hospital de Foucault são preferíveis a não ter trabalho nem assistência médica, da mesma forma que é preferível estar na escola de Bourdieu do que ser menino de rua, e assim por diante[249].

Isso reforça a idéia exposta, de que a analise de Wacquant não é adequada para a realidade brasileira, não porque não seja boa ou porque também não sirva para a Europa – é que, *a priori*, entende-se que ela serve basicamente para entender e explicar a realidade de lá.

Na literatura nacional, além de Luciano Oliveira, também Sérgio Adorno pode ser um referencial mais sensível à realidade brasileira. Em artigo relativamente recente, aborda a questão da proliferação do medo nos mais diferentes setores sociais pela difusão incontida da criminalidade, trazendo à baila a ineficácia do sistema de justiça formal, concluindo: "problemas relacionados à lei e à ordem têm afetado a crença dos cidadãos nas instituições de justiça, estimulando não raro soluções privadas para conflitos nascidos nas relações sociais e nas relações intersubjetivas"[250]. Esta é, inclusive, a resultante final do processo, ou seja, violência para combater violência.

A legitimação da violência oficial e a inobservância dos direitos humanos

Diante do que vem sendo exposto nesta oportunidade, é possível se apontar uma pluralidade de sujeitos no pólo passivo da violência urbana nos dias atuais: o agente violento, a vítima da violência e os direitos humanos. Dito de forma mais clara: na perspectiva que se propõe investigar neste trabalho, o agente do crime é, também, uma vítima da própria estrutura social que o excluiu das possibilidades de acesso às metas desejáveis através dos meios institucionalizados (isso, é claro, não justifica o crime, sobretudo o crime violento contra a vida, mas é um caminho possível para a compreensão das suas matrizes). A segunda vítima, que é a vítima por excelência da violência, é o cidadão comum. Contudo, nesse particular, é bom atentar para o fato de que as estatísticas que vêm sendo apresentadas nos últimos anos no Brasil mostram uma ascendência e aproximação das curvas do perfil de vítima e agressor, o que significa que, cada vez mais, a vítima da violência real também está no rol dos

[249] OLIVEIRA, Luciano. **Direito e Sociologia Jurídica: Confluências e Divergências**. In: I Seminário Brasileiro de Sociologia Jurídica, promovido pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul entre os dias 10 e 11 de maio de 2005, em Porto Alegre.

[250] ADORNO, Sérgio. Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea. In: MICELI, Sergio (org.). **O Que Ler na Ciência Social Brasileira 1970-2002**. São Paulo: Ampocs: Sumaré, 2002. p. 267-268.

excluídos; mas ainda não é neste ponto que se fecha a questão; deve-se ainda atentar para o fato de que a força repressiva oficial, representada pela polícia, também é recrutada no mesmo estrato social, o que causa, na visão de Zaffaroni, a neutralização de toda uma classe:

> Nas sociedades mais desfavorecidas pela globalização, como a latino--americana, a exclusão social constitui o principal problema, pois não costuma ser controlada pela repressão direta, mais sim neutralizada, o que aprofunda as contradições internas. A mensagem vinculativa é funcional para produzir conflitos entre excluídos, pois os criminalizados, os vitimizados e os policizados são recrutados neste mesmo segmento, ocorrendo uma relação inversa entre a violência dos conflitos entre eles e a capacidade de coalizão e protagonismo desses mesmos atores[251].

Dessa forma, o terceiro figurante do pólo passivo da situação de violência no Brasil são os direitos humanos. É a inobservância ou mesmo o flagrante desrespeito aos direitos humanos que caracteriza cada uma das faces, e fases, da violência, a saber: no primeiro momento - o da exclusão social - são desrespeitados os mais elementares pressupostos da condição de ser humano, como o direito a vida digna, a alimentação, a educação e ao trabalho, para ficar apenas em alguns. Como conseqüência, surge a violência do excluído (que, na perspectiva proposta, também é vitima), vitimando, consequentemente, quem de fato sofreu a agressão (aqui, também, os direitos humanos, foram feridos); e, por fim, como resposta oficial a esse quadro, mais violência, em forma de repressão, tortura, humilhação, privações abusivas ou ilegais, tudo, evidentemente, em desconformidade com os direitos humanos.

Na verdade, e isso já alertava Bobbio no referencial *A Era dos Direitos*, é na hora de efetivar os direitos humanos que se conhecem os seus verdadeiros defensores, pois, em teoria, todos são a favor, mas na hora de aplicar...

Emblematicamente expõe o jus filósofo italiano na obra em referência:

> O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos (humanos), qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados[252].

Isso se reflete, a propósito, nas práticas repressivas do aparelho estatal, bem como na crescente aceitação pública de tais métodos.

Do ponto de vista acadêmico, a preocupação com a violência oficial, mais especificamente com a materialização desta em forma de tortura, foi proposta outrora por Oliveira[253]:

> ...em países como o Brasil, boa parte da opinião pública – o que aliais inclui os próprios 'torturáveis' – convive pacificamente com a idéia de que a polícia pode prender e bater em delinqüentes, malandros, suspeitos etc... provenientes das classes populares. Isso, por mais politicamente desconfortável que seja admiti-lo, faz parte da nossa cultura, integra o nosso senso comum.

O fato novo se dá pela "popularização" do tema, muito em função do sucesso do filme *Tropa de Elite,* produção nacional pirateada e amplamente divulgada, inclusive institucionalmente, sendo exibido em

[251] ZAFFARONI, Eugênio Raul. **O Inimigo no Direito Penal.** p. 72.

[252] BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 26.

[253] OLIVEIRA, Luciano. **Do Nunca Mais ao Eterno retorno: Uma Reflexão Sobre a Tortura**. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Tudo é História, n. 149). p. 14.

colégios, faculdades, ONGs etc., antes do lançamento oficial e assistida por um número (considerável) ainda não estimado de pessoas.

A relevância acadêmica do fato está mais na repercussão popular--social dos métodos do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) do que no filme propriamente dito. Nesse sentido, a suposta legitimação popular do uso da violência também passou a figurar no "debate" popular, agora por motivos e em circunstâncias diferentes das discutidas por Oliveira no início da década corrente:

> A nossa polícia, sabemos todos, pouco está submetida ao controle da lei. É de conhecimento público que em relação às classes populares ela costuma agir com desenvolta brutalidade, apesar do arcabouço legal de inspiração liberal sob que supostamente vivemos. Invade domicílios, prende pra depois investigar, tortura para obter confissões, etc. [...] Esse clima de violência institucionalizada, como não poderia deixar de ser, tem também na opinião pública um de seus elementos constitutivos[254].

Mantendo o mesmo objeto (legitimação social da violência oficial), mas, agora, tendo por universo analisado os "estratos de cima da sociedade", completa Oliveira, em outro lugar:

> [...] O primeiro comentário que esses dados ensejam é a surpresa de sua própria existência. Refiro-me ao fato de existirem pessoas com nível educacional superior favoráveis a formas de punição que se acreditava inconcebíveis na *polis* moderna. Não são. Nos próprios Estados Unidos, o país de Michael Fay, uma pesquisa de opinião defrontou-se com um percentual de 38% de aprovação ao castigo que lhe foi imposto na longínqua Cingapura (*Newsweek*, 18/4/1994). Isso nos remete a uma questão cuja introdução estaria bem servida por uma paráfrase a uma célebre afirmação de Foucault: somos bem menos iluministas do que pensamos... [255].

O fato é que a atual situação demanda um aprofundamento nos estudos das causas e da natureza da violência que assola o país, investigação que pode trazer alguma contribuição se orientada para a observação da própria estrutura social como geradora da criminalidade e da violência. O erro a ser reparado esteja talvez na forma como a sociedade brasileira foi organizada, que, aliás, não guarda semelhança com os países da Europa nem do Atlântico-Norte, onde se desenvolveram políticas públicas mínimas de garantia do bem-estar social e, por conseqüência, de observância mais responsável dos direitos humanos. Talvez por essa diferença, as análises de Wacquant (2001), Giorgi (2006), Young (2002), dentre outros, não sejam suficientes para compreensão da realidade brasileira, peculiar desde o seu início. Aliás, é fato que esses autores tercem não apenas uma análise, mas também uma crítica a uma sociedade que nem se quer se realizou nos trópicos! Nesse sentido, Oliveira tem proposto, por exemplo, "Uma leitura anti-foucaltiana de Michel Foucault" - já que, na sua análise, a sociedade disciplinar criticada pelo francês em nada lembra a atual sociedade brasileira:

> Reprodução acrítica, no meu modo de ver, na medida em que, diferentemente da Europa do hemisfério norte, não temos aqui uma "sociedade disciplinar" – ou "apaziguada", como quer Chesnais – mas uma sociedade violenta! Uma sociedade onde nunca houve a universalização da escola, onde os aparelhos da justiça são muito pouco eficazes, para

[254] OLIVEIRA, Luciano. Direito, Sociologia Jurídica, Sociologismos. In: **ESTUDOS UNIVERSITÁRIOS – Revista de Cultura da Universidade Federal de Pernambuco**. Recife: Editora Universitária, v. 23, n. 4, nov. 2003. P. 32-33

[255] OLIVEIRA, Luciano. A "Justiça de Cingapura" na "Casa de Tobias": Opinião dos Alunos de Direito do Recife sobre a Pena de Açoite para Pichadores**.** In**: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n.40. São Paulo jun. 1999. [versão on-line]

> dizer o mínimo, e onde, finalmente, uma imensa força de trabalho, miserável e informal, não possibilitou – e possibilita cada vez menos – a constituição de um mundo do trabalho hegemonicamente enquadrado pelo dispositivo da fábrica (2005).

Por fim, a questão da violência no Brasil traz consigo uma constante provocação às academias do país, que são cotidianamente desafiadas a oferecer respostas ou pelo menos diagnósticos plausíveis da preocupante situação que povoa a sociedade. Os estudos normativos, de salutar importância e inquestionável relevância para o debate precisam, ademais, serem complementados por estudos sociojurídicos que, para além do ordenamento jurídico, promovam também investigações e reflexões sobre a estrutura social em que serão aplicadas as normas.

Considerações finais

O que até aqui se discutiu, partindo do mote ofertado pela repercussão do filme Tropa de Elite e pelo apelo do apresentador Luciano Huck, teve como escopo chamar a atenção da academia e, oxalá, de toda a sociedade para a maneira avassaladora como as teses repressoras tem se instalado no seio acadêmico e social sem encontrar maiores resistências.

O teor de flagrante desrespeito aos direitos humanos que vem a reboque de tais discursos provoca a militância a posicionar-se de maneira contundente em defesa dos postulados fundamentais dos direitos humanos, luta essa que tem em Norberto Bobbio um dos seus principais expoentes, seja pelo o seu exemplo de vida, seja pelo teor da sua produção acadêmica. É, pois, em homenagem ao grande mestre, que conclui-se essas linhas com a força reflexiva da literalidade do seu pensamento:

> ... a prova de fogo do Estado democrático não está em deixar-se envolver num estado de guerra por nenhum de seus cidadãos, mas, sim, na capacidade de responder às declarações de guerra reafirmando, mais uma vez, solenemente as tábuas da lei (que são a nossa Constituição). A fidelidade obstinada e coerente às tábuas da lei é o único e último baluarte contra os dois males extremos do despotismo e da guerra civil.[256].

O apoio popular e, amiúde, de setores da academia as propostas de uso da violência oficial como a principal política criminal de combate à violência urbana deixa em estado de alerta todos os que, na esteira do pensamento de Bobbio, buscam um caminho, uma solução para o problema, partindo, inexoravelmente, da idéia de que antes de tudo deve-se atentar para os caminhos que não devem ser seguidos.

Que seja a história, como alertava Bobbio, uma referência para que se possa, olhando o passado, perceber-se que os caminhos da violência e da violação dos direitos inerentes ao homem, longe de serem antídoto, são catalisadores das violências e mazelas humanas.

Referências

ADORNO, Sérgio. **Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea.** In: MICELI, Sergio (org.). *O Que Ler na Ciência Social Brasileira 1970-2002.* São Paulo: ANPOCS: Sumaré, 2002. P. 267-307.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal:** Introdução à Sociologia do Direito Penal. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002 (Coleção Pensamento Criminológico, n. 1).

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

[256] BOBBIO, Norberto. **As Ideologias e o Poder em Crise**. 4ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1990, p. 97-98.

_____. **As Ideologias e o Poder em Crise**. 4ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1990

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão Social do Trabalho**. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2005 (Coleção Obra Prima de Cada Autor).

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir:** Historia da Violência nas Prisões. 33. ed. São Paulo: Vozes, 2007.

JAKOBS, Günther. **Direito Penal do Inimigo**. (Introdução de Luiz Moreira e Eugênio Pacelli de Oliveira). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo:** Noções e Críticas. (tradução de André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli). Porto Alegre/RS: 2007.b

MERTON, Robert King. **Teoría y Estructura Sociales**. 4ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

MORAES, Alexandre Rocha de Almeida. **Direito Penal do Inimigo:** A Terceira Velocidade do Direito Penal. Curitiba: Juruá, 2008.

OLIVEIRA, Luciano. **Do Nunca Mais ao Eterno retorno:** Uma Reflexão Sobre a Tortura. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Tudo é História, n. 149).

OLIVEIRA, Luciano. **Direito, Sociologia Jurídica, Sociologismos.** In: *ESTUDOS UNIVERSITÁRIOS – Revista de Cultura da Universidade Federal de Pernambuco.* Recife: Editora Universitária, v. 23, n. 4, nov. 2003. p. 27-46.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. (trad. André Telles). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente:** Exclusão Social, criminalidade e Diferença na Modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2007 (Coleção Pensamento Criminológico, n. 7).

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **O Inimigo no Direito Penal**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007 (Coleção Pensamento Criminológico, n. 14).

A QUESTÃO DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI COMO TERMÔMETRO DA DEMOCRACIA

THE ISSUE OF TEENAGER IN CONFLICT WITH THE LAW AS A THERMOMETER OF DEMOCRACY

Luiza Eridan Elmiro Martins de SOUSA[257]

Resumo

O Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA do Brasil estabelece diretrizes para a aplicação de medidas sócio-educativas a adolescentes autores de atos infracionais; dentre elas, a Liberdade Assistida. Esta é uma medida não privativa de liberdade, que não é desempenhada em um sistema institucional fechado, de maneira que as regras de bom comportamento precisam ser incorporadas pelo adolescente por outros "caminhos" que não o da vigilância e do controle diretos. Esta pesquisa busca compreender como estes "caminhos" vêm sendo pedagogicamente construídos, ou seja, como o acompanhamento sócio-educativo da Liberdade Assistida atua para atingir seus objetivos, quais sejam: orientar, acompanhar e auxiliar o adolescente no sentido da "ressocialização" e da inclusão social. O estudo examina a medida judicial de Liberdade Assistida aplicada ao adolescente em conflito com a lei na cidade de Fortaleza-Ce, investigando o modo como o Estado vem operacionalizando suas diretrizes de

[257] Psicóloga e Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará.

controle da ordem social e, ao mesmo tempo, oferecendo proteção e assistência à adolescência envolvida com a criminalidade.

Palavras-chave: Adolescente em conflito com a lei. Punição. Ressocialização.

Abstract

The Brazilian Child and Adolescent Statute (ECA) establishes guidelines for the application of educational measures to adolescent who made infraction acts. Among these guidelines, there is the Attended Freedom. This is not a measure that excludes freedom, because it does not take place in a closed institutional system. For this reason, the rules of good behavior need to be incorporated by the adolescent in other "ways", different from monitoring and direct control. This research aims to understand how these "ways" have been pedagogically constructed, i.e., how the measure of social and educational attendance of the Assisted Freedom acts to reach its objectives, which are: to guide, to follow and to assist the adolescent toward the "resocialization" and social inclusion. The study analyzes the judicial measure of Attended Freedom applied to the adolescent in conflict with the law in the city of Fortaleza-CE, investigating the way the State operates its guidelines of control of social order and, at the same time, offers protection and assistance to the adolescence involved with the crime.

Keywords: Adolescent in conflict with the law. Punishment. Resocialitation.

Introdução

> "Apesar do seu caráter quantitativo reduzido, a questão do adolescente infrator possui um indubitável efeito contaminante negativo sobre o conjunto das políticas sociais. Quem não resolve este problema compromete todas as políticas sociais para a infância em geral e os direitos humanos dos adolescentes em particular. A questão do adolescente infrator constitui um extraordinário termômetro da democracia."

É com esta citação de Emílio Garcia Mendez que inicio este artigo, através do qual me proponho a refletir sobre a questão do adolescente em conflito com a lei e sua relação com a democracia e a efetivação de direitos de crianças e adolescentes. Esta relação vem se mostrando bastante complexa, colocando em cheque as ações desenvolvidas no campo sócio-jurídico e sócio-educativo voltados ao adolescente autor de ato infracional.

Diante do debate acerca do "futuro da democracia" é imprescindível questionar sobre a situação daqueles que são tomados, ao mesmo tempo, como o "futuro do país" por um lado, e como "problema social" que demanda imediatas soluções, por outro.

As transformações sociais e políticas das últimas décadas deram origem a um quadro crítico de desigualdades e manifestação de violência, evidenciando um abismo entre a lei e a realidade, isto é entre a propalada democracia "ideal" e a democracia "real". A desestruturação econômica atingiu diretamente as relações sociais e, concomitante ao processo de redemocratização, assistiu-se a uma grave crise financeira, marcada por elevados níveis inflacionários, promovendo paradoxalmente conquistas e crises que, por sua vez, minaram a relação de confiança entre a população e o Estado.

Diante do quadro apresentado, os movimentos de luta por direitos esbarraram na impossibilidade de materialização e efetivação das garan-

tias constitucionais conquistadas com a promulgação da Carta Magna em 1988, estabelecendo-se um descrédito no governo e o enfraquecimento das relações sociais, tecendo um novo contexto onde a sociabilidade encontra-se ameaçada. Assistimos, atualmente, a crescente desvalorização da vida, altos níveis de agressividade e desentendimento, bem como a intensificação do processo de individualização, instaurando-se um aumento nos índices de violência e criminalidade.

As transformações no contexto brasileiro, advindas do período de redemocratização, durante os anos 80, influenciaram de maneira decisiva na forma de fazer política, exigindo, como nos afirma Bobbio (1984) "uma adaptação natural dos princípios abstratos à realidade ou de inevitável contaminação da teoria quando forçada a submeter-se às exigências da prática".

Adaptação que reverbera nos dias de hoje e se mostra bastante necessária, principalmente, no âmbito dos direitos de crianças e adolescentes. Pois assiste-se o alargamento do fosso entre os direitos e as diretrizes propostas pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e pelo Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo (SINASE) e a efetivação desses nas práticas cotidianas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

É nesse complexo campo de forças onde estão inseridas as medidas sócio-educativas aplicadas aos adolescentes autores de atos infracionais, marcadas por uma vertente pedagógica, que demonstra a maneira encontrada pelo Estado para assegurar a obediência "voluntária" às normas de convivência, visto que a aplicação da violência física legítima não se afigura como condição suficiente para assegurar a pacificação dos costumes e hábitos de conduta enraizados na sociedade.

Entre punição e educação: o caráter pedagógico-sancionatório das medidas sócio-educativas aplicadas ao adolescente autor de ato infracional

Observa-se a crescente ênfase dada à categoria juventude, principalmente no que concerne à penalização do "menor infrator". As discussões sobre a redução da maioridade penal e a criação de uma justiça juvenil vêm ganhando espaço no campo das políticas públicas voltadas a este segmento. Diante disso, torna-se relevante refletir acerca da construção histórica que coloca o jovem como centro de políticas repressivas, pois, visto como uma categoria potencialmente perigosa, essa ideologia acaba por influir de maneira decisiva na constituição de políticas públicas voltadas para o adolescente envolvido com a prática de atos ilícitos.

A legislação brasileira, através da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA), estabelece as diretrizes para a aplicação das medidas sócio-educativas aos adolescentes autores de atos infracionais, as quais podem ser divididas em dois grupos: a) não privativas de liberdade (Advertência, Reparação do dano, Prestação de serviços à comunidade e Liberdade Assistida), aplicadas em meio aberto; e b) privativas de liberdade (Semi-liberdade e Internação), a serem cumpridas em regime semi-aberto ou fechado.

As medidas sócio-educativas funcionam como instrumentos de intervenção estatal no processo individual de desenvolvimento do adolescente que cometeu algum delito, objetivando maior e melhor compreensão de sua realidade, efetiva realização pessoal e integração social, com atributos inerentes à cidadania. No entanto, a prática demonstra que as medidas sócio-educativas admitem uma dinâmica bastante complexa, caracterizada, em sua intencionalidade, por uma natureza híbrida: punitiva e educativa.

Pois, ao mesmo tempo em que se propõem a punir, buscam promover o desenvolvimento do adolescente como pessoa e como cidadão.

É premente repensar as práticas dos operadores do sistema jurídico e do sistema sócio-educativo, seus intercâmbios e as interconexões que colocam o adolescente, ao mesmo tempo, passível de punição e responsabilização e, também, de 'ressocialização' ou 'reeducação'. Como forma de atender essa demanda, este artigo se dispõe a repensar a construção ideológica que fundamenta as práticas de atendimento sócio-educativo ao adolescente autor de ato infracional na cidade de Fortaleza-Ceará e as conseqüências históricas que tais práticas vêm produzindo na vida destes adolescentes.

Para tanto, buscou-se compreender os sentidos e significados que os adolescentes atribuem às práticas pedagógico-sancionatórias da medida sócio-educativa de Liberdade Assistida, principalmente no que concerne ao caráter punitivo e à sua participação em seu processo sócio-educativo. Na medida em que se é esperado que as medidas sócio-educativas sejam aplicadas em concordância com os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente, vendo o sócio-educando como sujeito de seu processo, tendo nele um papel atuante e participativo.

Foram realizados três grupos focais com adolescentes acompanhados por um dos Núcleos de Atendimento Sócio-educativo de Liberdade Assistida a fim de compreender os discursos e a inúmeras realidades e contextos que tecem a complexa rede de relações em que se constitui a práxis sócio-educativa de Liberdade Assistida na cidade de Fortaleza. Participaram, no total, vinte adolescentes e seus discursos foram tomados como ação, pois considerados tão produtores da realidade quanto suas ações concretas.

As questões propulsoras do grupo focal permitiram dar subsídios às seguintes indagações: Como o sistema de responsabilização, em sua interface pedagógico-sancionatória, vem sendo imposto ao adolescente autor de ato infracional e como este sistema é percebido por ele? De que forma a punição e a sócio-educação se articulam no sentido de exercer o controle social sobre os adolescentes e jovens em Liberdade Assistida?

Em suma, este artigo ressalta, por um lado, a importância da trajetória da constituição dos direitos civis na configuração das temáticas da categoria infanto-juvenil e, por outro, os limites decorrentes de práticas sociais de responsabilização e controle social a este segmento populacional. Sua pertinência encontra-se no fato de que, compreendendo como os adolescentes vêm participando e se percebem enquanto atores sociais de seu processo sócio-educativo, seja possível, junto com eles, construir uma prática de atendimento mais efetiva e coerente com os anseios e demandas reais de punição e participação desejadas por eles.

A construção social do adolescente em conflito com a lei: vítima ou algoz da violência?

Seguindo uma tendência nacional, Fortaleza também possui um elevado número de adolescentes/jovens, quase um terço de sua população total tem entre 15 e 29 anos. De acordo com os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – realizado em 2000, em Fortaleza 636.435 pessoas estavam nesta faixa etária, sendo que 52% eram mulheres e 48% homens. Destes, 235.795 eram jovens entre 15 e 19 anos, 214.961 tinham entre 20 e 24 anos e 185.679 tem entre 25 e 29 anos.

Os dados do Mapa da Violência, lançado em 2006 pela OEI[258],

[258] Para a Organização Pan-americana da Saúde(OPAS) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), a adolescência constitui um processo fundamentalmente biológico durante o qual se acelera o desenvolvimento cognitivo e a estruturação da personalidade.

apontam que no ano de 2004 quase 3/4 de óbitos entre jovens brasileiros deu-se por causas externas, representando 72,1% do total de mortes entre jovens. Entre os não-jovens esse índice é de apenas 9,6%. Os acidentes de transporte são responsáveis por mais 15,6% dos óbitos juvenis, e suicídios, por 3,4%. Em conjunto, essas três causas, todas externas e violentas, são responsáveis por bem mais da metade (59%) das mortes dos jovens brasileiros. Em 2007 a mesma organização, lança o Mapa da Violência nos Municípios Brasileiros, em complemento ao Mapa anterior.

Os dados deste último Mapa demonstram que 39,7% do total de mortes de jovens da faixa dos 15 a 24 anos, são atribuídas a homicídios, enquanto que no restante da população este índice cai para 3:

> a) É na faixa "jovem", dos 15 aos 24 anos, que os homicídios atingem maior expressividade, principalmente na dos 20 aos 24 anos de idade, com taxas em torno de 65 homicídios por 100.000 jovens. b) É na faixa da minoridade legal, dos 14 aos 17 anos, que os homicídios vêm crescendo em ritmo assustador, com pico nos 14 anos, onde os homicídios, na década 1994/2004, cresceram 63,1%. c) É dos 15 aos 29 anos de idade que as taxas cresceram mais na década, com índices bem diferenciados das restantes faixas etárias (Mapa da Violência nos Municípios Brasileiros, 2007, p. 24).
> Os avanços da violência homicida das últimas décadas no Brasil são explicados exclusivamente pelo aumento dos homicídios contra a juventude. (*Idem, ibidem*, p. 69 – grifo do autor).
> Da mesma forma que no total de homicídios, mas com maior intensidade ainda, existem entre os jovens 83,1% a mais de vítimas negras do que de vítimas brancas. • Com maior intensidade que na população total, 96,7% das vítimas de homicídio entre os jovens são homens. • Nos finais de semana, os homicídios juvenis aumentam 80% com relação aos dias da semana (Mapa da Violência nos Municípios Brasileiros, 2007, p. 72).

Assim, revela-se mais um dado sobre a condição juvenil a ser considerado no debate e na execução de políticas públicas para a juventude quando acusada de práticas violentas e/ou ilícitas, devendo ser objeto de reflexão a atual construção social que vêm se construindo acerca dos adolescentes/jovens brasileiros, principalmente negros e pobres, que os enquadra enquanto "classe potencialmente perigosa", sobre os quais são atribuídos os predicados de suspeitos, violentos, agressivos, desordeiros, vagabundos, tornando-os alvo principal das práticas punitivas e repressivas.

> Quando se apresenta a imagem de um suspeito na tela vista por milhões de pessoas e ele cobre o rosto, é preciso distinguir entre um rosto coberto de vergonha e um rosto que se cobre para não ser julgado antes da hora. Geralmente esse rosto é jovem e nem sempre é um rosto num corpo vivo (MISSE, 2008, p. 10).

Tal construção social é grave na medida em que se reflete principalmente no segmento infanto-juvenil, de forma a estarmos assistindo a um crescimento bárbaro das ações violentas que vêm ceifando vidas de milhares de jovens brasileiros. De acordo com Soares (2004), a violência se manifesta de forma difusa no seio da sociedade, mas não aleatória. Os principais atingi-

Abrangeria as idades de 10 a 19 anos, divididas nas etapas de pré-adolescência (dos 10 aos 14 anos) e de adolescência propriamente dita (dos 15 a 19 anos). Já o conceito de juventude resumiria uma categoria essencialmente sociológica, que indicaria o processo de preparação para os indivíduos assumirem o papel de adultos na sociedade, tanto no plano familiar quanto no profissional, estendendo-se dos 15 aos 24 anos. A faixa etária considerada pela Organização dos Estados Ibero-Americanos como sendo a juventude é dos 15 aos 24 anos (Mapa da Violência nos Municípios Brasileiros, 2007).

dos são, sobretudo, os jovens, pobres e negros, do sexo masculino, entre 15 e 24 anos. Pode-se falar num verdadeiro genocídio da população jovem, onde perdas desta monta só se observam em situações de guerra.

De acordo com o mais recente Mapa da Violência – Anatomia dos Homicídios no Brasil (2010), lançado pelo Instituto Sangari[259] e organizado pelo mesmo elaborador dos Mapas anteriormente citados, o Brasil, dentre os 91 países pesquisados, está em 6º lugar nas taxas de homicídios na população geral, ocupando a mesma colocação no *ranking* no que se refere a homicídios na população de 15 a 24 anos. No que se refere à taxa de homicídios deste mesmo segmento etário populacional, tendo como referência o ano de 2007, o Ceará se encontra em 15º lugar, e Fortaleza ocupa a 10ª posição. Focando as taxas, na década do estudo (1997-2007), o número de homicídios teve maior crescimento nas idades mais novas: operou-se nos 15 e 16 anos de idade, aumentado acima de 30%. Segundo Waiselfisz, isso evidencia, de forma clara, que os avanços da violência homicida no Brasil das últimas décadas tiveram como motor exclusivo e excludente a morte de jovens (2010, p. 06).

Além de jovens, negros e do sexo masculino, assistimos uma infeliz associação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e os homicídios, de forma tal que o menor IDH ostenta as maiores taxas de homicídios, tanto na população total quanto na população juvenil. Os altos índices de homicídios apontados pelo Mapa da Violência IV (UNESCO-BRASIL, 2004) resultam da forte associação estabelecida, em nossa sociedade, entre crime, violência e juventude pobre; bem como da construção social da juventude como o novo "inimigo" a ser eliminado.

[259] Fundado em 2003, o Instituto Sangari desenvolve ações e projetos voltados para a promoção da difusão científico-cultural em diversos países, dentre eles o Brasil, visando a democratização do acesso ao conhecimento científico. Disponível em: http://www.institutosangari.org.br. Acesso em 04/04/2010.

> Quando são os outros os culpados pelo mal que nos atinge e quando as crenças são transcendentes ou absolutizadas, a idéia do mal vem associada à demonologia e à classificação dos inimigos, dos rivais, dos estranhos e dos diferentes como agentes do demônio. Muitas vezes, nesses casos, os inimigos não passam de bodes expiatórios que devem ser sacrificados para que a ordem ameaçada, supostamente pela presença deles, possa vigorar novamente (ZALUAR, 2004, p. 38).

Observa-se ainda que, às condições de pobreza, masculinidade e cor, reúne uma terceira: a de "delinqüente convicto"; compondo o "tipo ideal do jovem autor de infração", sujeito perigoso, o estranho em nossa sociedade, para quem se devotam preocupações constantes, eleito como o maior inimigo de todos os tempos.

> É à pobreza que se destina esse design globalizado, escondendo sobre o pretexto da promoção da paz os interesses econômicos que realmente determinam as políticas governamentais. A pretensa escalada do crime e da violência urbana é, sobretudo, uma "temática-político-midiática visando facilitar a redefinição dos problemas sociais em termos de segurança" e a promoção da punição dos pobres como nova tecnologia da gestão da miséria de todo mundo (BOCCO, 2009, p. 100).

A juventude pobre é também a mais nova representante da miséria e da ameaça à ordem, ela choca por ser trazer à tona aos olhos da sociedade o descontrole e o descaso do Estado em administrar a pobreza e promover a igualdade. Se os indivíduos pagam seus impostos ao Estado a fim de que este redistribua riqueza e efetive direitos, o resultado de sua incompetência e ineficácia é escancarada através do crescimento dos índices de violência e criminalidade e, principalmente, da morte cotidiana que atinge um número assustados de adolescentes e jovens.

Incapaz de realizar a promoção social dos excluídos do mercado de trabalho e destituídos do poder de consumo, o Estado opera sua gestão da pobreza através do recrudescimento das ações punitivas. Controlar a miséria é controlar os comportamentos e atitudes daqueles tidos como seus principais atores, utilizando-se de práticas pautadas em uma ideologia que toma a juventude como "caso de polícia" e segurança pública.

Rotular a juventude como "classe perigosa", impregnando-a de estigmas e atributos negativos, é um meio de desviar a atenção da necessidade de intervenção em áreas sociais, apontando os holofotes na direção destes jovens, produzindo no imaginário coletivo a necessidade de urgente controle coercitivo a estes sujeitos, evitando o desabrochar da semente da delituosidade e da periculosidade que neles foi plantada.

> O atendimento ao adolescente em conflito com a lei é uma terra de ninguém, um terreno baldio entre as áreas da justiça, segurança pública e assistência social; e cada uma delas espera que as outras cumpram o papel de fazer o que precisa ser feito sem, de fato, assumir seus deveres e obrigações institucionais em relação a esse segmento da população juvenil (COSTA, 2006, p. 466).

As políticas públicas para adolescentes autores de atos infracionais sofrem inflexões desta concepção excludente acerca da juventude, influenciando de maneira incisiva na execução e práticas de atendimento sócio-educativo.

No caso da Liberdade Assistida - enquanto medida em meio aberto, que prioriza a convivência familiar e comunitária como essenciais à sua execução sob o fundamento de que é na relação estabelecida com o espaço social em que vive que o adolescente poderá refletir sobre suas práticas e realidade e constituir-se como ator social - a aprendizagem das regras de "bom comportamento" (pedagogia da punição) é realizada por meio de atendimentos individuais e grupais aos adolescentes obrigatórios ao cumprimento da medida, bem como das inflexões das práticas de atendimento sócio-educativo na convivência comunitária, nas condutas coletivas e nas relações cotidianas destes sujeitos.

O mito da espada de Dámocles e as representações do adolescente em conflito com a lei sobre o *estar* em liberdade assistida

A aplicação da Justiça para adolescentes em conflito com a lei, no Brasil, alicerça-se em matrizes sócio-históricas forjadas a partir de uma cultura de perseguição ao "inimigo". O "inimigo" concebido, a partir de uma concepção liberal, é o ser individualizado, considerado como um sujeito histórico que pode, mediante sua relativa autonomia e livre arbítrio - admitido ao homem através da razão, valor central da sociedade moderna – romper racionalmente com os princípios jurídicos que sustentam o contrato social, submetendo-se ao papel de marginalizado ou delinqüente; já que incapaz de incorporar as normas sociais e coletivas. Ou, pode recusar-se a esse papel e construir um projeto de vida por meio da *mediação* das políticas sociais de *integração social* (DUQUE, 2009).

A medida sócio-educativa de Liberdade Assistida segue a esta função, atuando como catalisador das ações realizadas pelo Estado e reinserindo os adolescentes na rede de promoção social, como escola e programas assistenciais, com foco na escola, família e comunidade. Em conjunção a estas ações, a Liberdade Assistida atua no sentido da "integração" ou incorporação das normas que sustentam o contrato social rompido pelo adolescente, pautando-se em uma pedagogia normatizante, fundada no paradigma da (re)inserção social através de uma práxis educativa.

Assim, a atuação se dá em nível estrutural, inserindo-o na rede sócio-assistencial, formada por instituições que, em si, deveriam garantir a apropriação de regras e normas de convívio social pacífico por parte do adolescente. Bem como, no âmbito microssocial, visando à mudança de comportamento e à aquisição de condutas e valores que promovam e facilitem este processo e esta *inserção social.*

Dessa forma, a sócio-educação se articula com a penalização de adolescentes autores de atos infracionais no sentido de que estes incorporem o "contrato social" vigente. Este "contrato", em sua origem, baseia-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, considerando os homens livres e iguais perante a lei e, por isso, o estatuto jurídico os eleva à condição de cidadãos. No entanto, a realidade aponta um grande abismo entre as leis e o cotidiano destes adolescentes. Garantias constitucionais que promovam uma cidadania efetiva é algo distante de suas realidades, bem como as normas e regras de condutas de convivência pacífica, de ordem e de segurança também o são.

Descumprida as normas da sociedade, o Estado impõe a execução ou cumprimento de sentença (penas e sanções), em sua forma jurídica, no sentido de responsabilizar e punir o autor da conduta delituosa, além de torná-lo um exemplo para que os demais cidadãos se comportem de acordo com as leis estabelecidas.

O que a lei chama de crime para os adultos, chama de ato infracional para os adolescentes. Diante do cometimento de um ato infracional o "menor infrator" passará pelo ritual sócio-jurídico da punição, composto por três fases: policial, ministerial e judicial; que o transformará em sócio-educando, na medida em que sua responsabilização se dará, na maioria dos casos, na aplicação de uma medida sócio-educativa.

No entanto, pode-se acrescentar ao ritual outras duas dimensões: uma dimensão sócio-cultural de criminalização da juventude pobre, responsável por "selecionar" aqueles passíveis de punição, denominada por Misse (2008) de processo de *sujeição criminal.* O outro momento ocorre após a fase judicial, caracterizada pela execução da medida sócio-educativa de Liberdade Assistida e seu cumprimento por parte do adolescente.

> A sujeição criminal é exatamente esse processo por meio do qual um cidadão incriminado é transformado num não-homem, em que o criminoso é transformado em "bandido", isto é, num tipo social cuja afinidade com outros tipos e camadas sociais está estabelecida no tempo de longa duração de nossa história. Em nome de uma atitude racionalmente preventiva, construímos todas as condições através das quais iremos punir preferencialmente – de diferentes maneiras – pessoas que, mesmo não estando a cometer nenhum crime, são suspeitas de serem potencialmente propensas a cometê-lo. (MISSE, 2008, p.10).

Após o cometimento do ato infracional, caracterizado como crime ou contravenção penal, o adolescente (entre doze a dezoito anos incompletos) é encaminhado à Delegacia da Criança e do Adolescente, onde é expedido um boletim circunstancial e em seguida, o adolescente é encaminhado à audiência com o Ministério Público e posteriormente à audiência com o Juiz da 5ª Vara da Infância e da Juventude do Estado do Ceará. É na audiência com o Juiz que se decidirá, dentre as medidas sócio-educativas dispostas no Estatuto, a mais adequada ao caso do adolescente.

Caso administrada medida de Liberdade Assistida, o adolescente é encaminhado ao Núcleo de Atendimento Sócio-educativo de Liberdade Assistida Municipalizada, órgão vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Fortaleza-Ceará. O município de Fortaleza conta com cinco Núcleos de atendimento e suas equipes técnicas

são formadas por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, assessores jurídicos, educadores sociais e assessores comunitários.

No Núcleo é feito um "prognóstico" do que se espera do adolescente em seus primeiros seis meses no cumprimento de Liberdade Assistida, explicitando as regras de funcionamento, seus *direitos*: tirar documentos, estudar e fazer cursos profissionalizantes; e seus *deveres* (condicionalidades da medida): comparecer aos atendimentos sempre que solicitado, estar em casa dez horas da noite, não usar drogas, não andar acompanhado de pessoas que pratiquem atos ilícitos.

Tais condicionalidades são "pedagogicamente" repassadas aos adolescentes pelos técnicos dos Núcleos de Liberdade Assistida que os acompanham, seja por meio dos atendimentos individuais ou grupais, das visitas domiciliares à residência dos sócio-educandos, ou pela família, que é co-responsabilizada pelo efetivo cumprimento da medida por parte do adolescente. A cada seis meses (segundo o Estatuto, a medida varia de seis meses a três anos) a equipe envia um relatório ao Juiz, informando sobre a satisfatoriedade ou insatisfatoriedade do cumprimento da medida, sugerindo que o adolescente seja liberado, permaneça por mais tempo ou que seja aplicado uma medida privativa de liberdade (internação-sanção).

Os adolescentes incorporam estas regras e constroem uma percepção acerca da Liberdade Assistida que se assemelha ao famoso mito da "Espada de Dámocles". Para eles, esta medida sócio-educativa funciona como uma "Liberdade Vigiada". Estão livres, pois não se encontram privados de liberdade, mas na realidade, essa liberdade não é completa. Os adolescentes sentem-se como se estivessem com uma espada pendurada sobre suas cabeças e, qualquer deslize que cometam, eles podem ter sua liberdade "degolada", indo para um Centro Educacional, conforme demonstram em suas falas:

Grupo 1

–O que é estar cumprindo Liberdade Assistida? O que é cumprir Liberdade Assistida? (Pesquisadora)

– É uma liberdade só que vigiada. (Francisco)

– Como é que vocês se sentem? (Pesquisadora)

– Sendo vigiada. Qualquer coisa eles botam é a gente pra FEBEM de novo. Deus me livre. Eles vigia, aí pode ir lá fora, lá em casa né. (Daniel)

– É uma liberdade sendo assistida, né, é um acompanhamento né. (André)

– Por isso que é vigia, que ela é vigiada. (Daniel)

– Tem diferença de acompanhamento... (Pesquisadora)

– Ele mesmo diz lá na audiência: "Ó, de mês em mês vai alguém lá e pergunta pros seus vizinhos e tal. Cuidado pra onde você vai e tal". (André)

– O cara fica assinando, assinando, assinando. Aí eles aí prometem fazer o relatório e mandar pro Juiz e num manda. Aí quando o nego chega lá, aí não você tá bem e tal, mas vai passar mais seis meses assinando. (André)

A partir das falas pode-se auferir a presença de dois elementos: defesa social e intervenção educativa. Na medida de internação, é a defesa social que tem prevalência, o que difere das medidas em meio aberto, que priorizam a intervenção educativa no meio social no qual o adolescente se insere. As regras de boa conduta vão sendo transmitidas por meio dos atendimentos, sendo a medida sócio-educativa a via que liga o mundo pessoal e social do adolescente ao mundo jurídico sob o qual ele se encontra assistido/tutelado e à sociedade que estabelece as "boas" normas de comportamento. Ao adolescente são impostas determinadas obrigações e condicionalidades que, de alguma forma, restringem alguns de seus direitos, com o intuito de que os objetivos pedagógicos da medida sejam atingidos.

Considerações finais

A Liberdade Assistida baseia-se no fundamento da incompletude institucional, este defende que o programa de execução das medidas em meio aberto não deve ser concebido como o concentrador de todas as ações necessárias para suprir a vasta demanda dos sócio-educandos. O programa é entendido como um ponto de ancoragem, uma referência no sentido de orientar e auxiliar a inserção do adolescente nos diferentes equipamentos sociais, culturais, educacionais, esportivos, de saúde etc. Para tanto, o programa precisa articular-se a uma vasta rede de serviços e equipamentos públicos e privados, conhecidos como rede de retaguarda ou sócio-assistencial.

Esta rede sócio-assistencial necessita estar bem estruturada para que se cumpra o fim último da sócio-educação, onde Estado e sociedade realizam o esforço necessário para alçar a estes jovens condições de cidadania compatíveis com as exigências atuais, considerando a complexidade do processo que envolve a construção de novos comportamentos e condutas perante uma sociedade que se baseia em uma lógica de desigualdade, individualismo e consumismo. Cabe pensar como fazer do atendimento sócio-educativo uma das instituições públicas co-responsável pela construção e consolidação da ordem social.

Apesar de observar experiências enriquecedoras no trato com adolescentes do Núcleo pesquisado, o que se assiste é a defasagem da rede de proteção social e uma escassez nas políticas de prevenção e promoção juvenil. Se a Liberdade Assistida é uma medida que tem como característica a mediação para a inserção social dos adolescentes em equipamentos, instituições e programas governamentais e não-governamentais, sua ação e efetividade são comprometidas pela fragilidade da rede sócio-assistencial. Se o objetivo da medida é ser um catalisador da integração social, um mecanismo de inserção do adolescente nos demais aparelhos do Estado, este precisa fornecer a retaguarda dessas ações, senão a medida perde sua razão de ser.

Além disso, segundo Costa (2006), a natureza essencial da ação sócio-educativa é a preparação do jovem para o convívio social. Logo, as atividades realizadas nos Núcleos de atendimento, por seus diversos profissionais, devem estar voltadas para o desenvolvimento do potencial do sócio-educando para ser e conviver, ou seja, prepará-lo para relacionar-se consigo mesmo e com os outros, sem romper com as normas de convivência social tipificadas pela lei. Trata-se, por assim dizer, de um direito do jovem em conflito com a lei de receber do Estado e da sociedade um conjunto articulado de ações pedagogicamente construídas e direcionadas para a produção de oportunidades educativas que permitam ao jovem desenvolver sua formação plena, a conquista de seus direitos e consciência de seus deveres, preparando-o para o exercício da cidadania e sua qualificação profissional, além da reflexão e desenvolvimento de crenças, atitudes e habilidades fundamentadas em valores humanos, não apenas em concepções classistas do que é certo ou o que é errado.

É no caminho de inserção, no enfrentamento, junto com a equipe do Núcleo, que o adolescente vai reconfigurando e configurando seu modo de atuar no mundo, reencontrando possibilidades de atuação nos diversos equipamentos sociais, experimentando nos serviços disponíveis novas formas de convivência e sociabilidade. Sob esta perspectiva, o processo sócio-educativo apresenta um caráter bem mais complexo que não se reduz ou não se resume aos relatórios enviados ao juizado, ou à freqüência do adolescente à escola ou ao Núcleo de atendimento sócio-educativo, à verificação do local de moradia e da estrutura familiar apa-

rente, à freqüência ao trabalho, tudo isso são dados válidos, porém, pouco diz sobre o processo educativo do adolescente.

Tudo isso aponta que a política de atendimento sócio-educativo de Liberdade Assistida atua por meio de uma dupla captura social: de um lado há um significado retributivo diante dos valores, normas e interesses sociais violados ou ameaçados diante da prática do ato infracional, por outro sua vertente educativa busca desenvolver uma ação disciplinar no sentido de "corrigir" o adolescente.

Inseridos neste contexto, os significados atribuídos pelos sócio-educandos acerca do *estar* em Liberdade Assistida refletem a natureza híbrida das práticas de atendimento sócio-educativo na qual o caráter jurídico-sancionatório e sócio-pedagógico reúnem-se em um único dispositivo de controle social e comportamental de suas ações. Um controle que, fundamentado nos aspectos punitivo e educativo, visa responsabilizar o adolescente pelo delito cometido, promover no jovem uma valorização e conscientização jurídica do ato praticado, além de inibir a reincidência, prevenir a prática de novos crimes e garantir a efetivação da justiça.

No entanto, esse caminho da "ressocialização", ou da inserção via sócio-educação, tem evidenciado obstáculos decorrentes não somente da falta de vontade política, escassez orçamentária, ou de uma inércia social pautada num descaso para com a juventude. Aliado a esses fatores ressalta-se a crescente construção social da juventude pobre enquanto classe potencialmente perigosa. Além da forte tendência em reduzir o fenômeno "delinqüência juvenil" a uma seqüência de fatores como: pobreza, desestruturação familiar, drogas etc, contribuindo para uma criminalização da pobreza propulsora de maios exclusão e desigualdade social.

Tais questões surgem como desafios no cotidiano de atendimento sócio-educativo e apontam para a necessidade de se construir um caminho de aprendizagem que indique alternativas capazes de pôr em questão os usuais lugares e formas de constituição de saberes, poderes e práticas institucionais, sociais e profissionais no campo da gestão e execução das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei.

Responsabilizar o adolescente é, principalmente, além de assumir e refletir sobre o ato infracional praticado, ele se comprometer com o seu processo sócio-educativo, tanto no cumprimento da medida quanto em outros âmbitos de sua vida. A partir disso, a Liberdade Assistida é percebida como um processo sócio-educativo que, através de sua apropriação e do empoderamento por parte de seus atores sociais, pode ser transformada em *lócus* propulsor de mudanças, rompendo com a lógica de controle social da juventude pobre. Para tanto, requer a proposição de novas maneiras de formulação e execução de políticas públicas que caminhem no sentido de priorizar e aprimorar o caráter educativo em detrimento ao caráter repressor-punitivo.

Mudanças significativas parecem possíveis quando se reflete sobre as formas que o Estado vem operacionalizando suas diretrizes de controle da ordem social e, ao mesmo tempo, oferecendo proteção e assistência à adolescência, em especial aos envolvidos com a criminalidade. Bem como, percebendo a maneira que o adolescente se insere e participa de seu processo sócio-educativo, de seu contexto social e suas formas de ação no mundo.

Referências

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 1984.

BOCCO, F. **Cartografias da Infração Juvenil.** Porto Alegre: ABRAPSO SUL, 2009.

BRASIL. LEI N° 8.069/90. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Fortaleza – Ceará, Julho de 2005.

COSTA, S. de S. G. **Subjetividade e menor-idade:** acompanhando o devir dos profissionais do social. São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desportos, 1998.

DUQUE, S. B. **Mediando uma cultura de não-violência/; a municipalização da medida de liberdade assistida na integração social do adolescente em conflito com a lei.** In: *Revista de Políticas Públicas/Universidade Federal do Maranhão.* Centro de Ciências Sociais. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. v. 13, n. 1 (jan/jun 2009).

MISSE, M. (org.). **Acusados e Acusadores:** *estudos sobre ofensas, acusações e incriminações.* Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ZALUAR, A. **Integração perversa:** pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Editora, FGV, 2004.

WAISELFISZ J. J. **Mapa da Violência –** Anatomia dos Homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

_____. **Mapa da Violência dos Homicídios Brasileiros.** Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI, 2007.

_____. **Mapa da Violência IV – Os jovens no Brasil.** Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2004.

Sites:

http://www.institutosangari.org.br

http://www.ibge.gov.br

PRISÃO NO BRASIL: A PERPETUAÇÃO DOS SUPLÍCIOS

PRISION IN BRAZIL: THE PERPETUATION OF PUNHISMENTS

Ana Cristin Madruga ESTRELA[260]
Mazukyevicz Ramon S. do N. SILVA[261]

Resumo

As deficiências nos métodos punitivos atuais nos obrigam a analisar os discursos contrários à pena de prisão, sobretudo no que diz respeito à sua execução no Brasil, que despensa/dispensa? aos prisioneiros um tratamento deletério. A praxe penitenciária brasileira revela ser um grave atentado à dignidade humana, que se opõe à idéia kantiana de que a humanidade estaria alcançando a máxima expressão de sua consciência moral, retomada por Bobbio em *A era dos direitos*. Nessa perspectiva, o presente trabalho discute o sistema prisional no Brasil considerado como um espaço de suplícios contemporâneos, contrário à teoria e a prática dos direitos humanos.

Palavras-chave: Prisão. Dignidade Humana. Direitos Humanos. Suplícios

[260] Advogada. Membro da Comissão de Legislação, Doutrina e Jurisprudência da OAB/PB. Especializanda em Direito Processual Civil pela UCDB;

[261] Agente de Segurança Penitenciária do Estado da Paraíba. Especializando em Segurança Pública e Direitos Humanos NCDH/MJ/UFPB. Mestrando em Direitos Humanos UFPB. Professor da Escola de Gestão Penitenciária do Rio Grande do Norte.

Abstract
The deficiencies of current punitive methods require to analyze arguments against the penalty of imprisonment, especially with regard to its implementation in Brazil, that gives to prisoners the most deleterious treatment. The Brazilian penitentiary practice reveals to be a serious attack on human dignity, which opposes to the Kantian idea that humanity would be reaching the maximum expression of his conscience, that was taken up by Bobbie in *The Age of Rights*. From this perspective, this paper discusses the prison system in Brazil, considered as a place of contemporary torments, contrary to the theory and the practice of human rights.

Keywords: Prison. Human Dignity. Human Rights. Punishments.

Introdução

O aumento irrefreável e a crescente violência atual é um fenômeno complexo que vem fomentando debates nos mais diversos ramos das ciências sociais, cujas reflexões acabam por suscitar reformas e novas interpretações normativas.

A violência e a desigualdade social são fenômenos recorrentes no atual cenário mundial e nacional. No que diz respeito ao aumento da violência no Brasil, há uma discrepância entre a previsão da lei e dos acordos formais celebrados no país e a violenta realidade na qual se encontra uma prática social fulcrada nas desigualdades e na violação aos Direitos Humanos.

Desde 1948, data do estabelecimento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, vivemos a era dos direitos onde ocorreu o que se pode chamar de universalização dos direitos individuais. No entanto, apesar da criação de um documento que garanta a defesa dos direitos em sentido amplo, encontramos violações aos direitos humanos de maneira generalizada.

No caso da segurança pública deparamo-nos com gritantes violações, em especial no sistema carcerário onde se vislumbra que, no cumprimento de sua condenação os presos não perdem apenas o direito à liberdade, como também o direito à dignidade e ao respeito à sua condição humana, devido à falta de estrutura carcerária, bem como outros problemas que serão abordados mais adiante.

O reconhecimento de que a criminalidade é um fenômeno inerente à convivência em sociedade é crucial para que as autoridades e os operadores do sistema dimensionem adequadamente as possibilidades e os limites do Estado. O atual Estado brasileiro, que se diz Estado Democrático de direito, deveria ser um Estado baseado na legalidade, que é a base do Estado de direito. Todavia, surge um descompasso entre a normatização estatal e as práticas que deveriam estar fundamentadas nelas. [262] Na prática, esse Estado não consegue realizar a sua verdadeira função social e continua operando em cima dos conflitos interindividuais (os quais marcam o Estado liberal), que mantém a propriedade privada como o símbolo da conquista democrática.[263]

O tema proposto neste ensaio se refere a um assunto delicado, qual seja, a discussão sobre o suplício inserido dentro do sistema carcerário brasileiro, discussão essa que desperta grande polêmica na sociedade por envolver questões como a abordagem dos presos feita pelos policiais dentro das penitenciárias, o tratamento dado pelas autoridades bem como

262 FERRAJOLI, Luigi: **Derecho y Razón – Teoría del Garantismo Penal**. Madrid: Trotta, 1998 p. 851.
263 BELOV, Graça. **A dimensão política do Direito Penal** *in* Diálogos com a Cidadania, Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 98.

a desordem dos processos de execuções penais onde na maioria dos casos o que ocorre é a permanência do apenado na prisão por mais tempo do que o delimitado na sentença.

A violência causa uma sensação de insegurança coletiva a qual fomenta as concepções essencialmente retributivas da punição e legitima as violações institucionais em nome da lei e da ordem.

Parte da sociedade, aturdida com o avanço espantoso da violência, chega ao ponto de defender a já polêmica pena de morte sob o argumento de que seria uma boa solução por diminuir o número de presos e surgir como uma medida capaz de trazer um temor maior aos criminosos ao ponto de recearem por sua vida enquanto a sociedade sentiria a impressão de que reagiu na mesma medida ao apenar o condenado com o mesmo crime que ele cometeu.

Porém, apesar de não existir a pena de morte no Brasil, exceto em caso de guerra declarada, o que se percebe dentro das penitenciárias é o tratamento desumano dado ao preso. Tal tratamento advém sobretudo do desejo de vingança e não de punição do preso. Percebe-se que a sociedade em sua maioria não deseja que o preso seja tratado com humanidade e sim, com tortura e humilhação, como se a restrição à liberdade não equivalesse à sensação de ser feita justiça pelo crime praticado e com esse pensamento algumas pessoas, especialmente os que trabalham com os presos, tentam justificar o tratamento deletério aplicado aos apenados.

A era dos suplícios

O século XIII europeu inaugura uma nova era nas relações de poder entre os homens. É aí que surge a forma-estado que, assumindo o conflito das questões vinculadas à ordem, à violência e aos conflitos, estabelece uma nova atitude na busca pela verdade, a saber, o método inquisitivo, com todas as suas implicações, dentre as quais, o recurso aos suplícios.

A definição de penas e tratamentos desumanos e atrozes foi distorcida ao longo dos anos devido às mudanças na legislação e a evolução jurisprudencial sobre o tema. Comportamentos e diversas manifestações de tortura que no início do século XX eram consideradas legítimas foram, paulatinamente, perdendo esta característica.

Acerca da idéia dos suplícios, fazemos citação à mesma questão com a qual Foucault aludiu: "... afinal, o que é um suplício?". A resposta, nas palavras do autor, é a de que suplício significa uma "Pena corporal, dolorosa, mais ou menos atroz (...) é um fenômeno inexplicável a extensão da imaginação dos homens para a barbárie e a crueldade".[264]

> Uma pena, para ser um suplício, deve obedecer a três critérios principais: em primeiro lugar, produzir uma certa quantidade de sofrimento que se possa, se não medir exatamente, ao menos, apreciar, comparar e hierarquizar; [...] o suplício faz parte de um ritual. É um elemento na liturgia punitiva, e que obedece a duas exigências. Em relação à vítima, ele deve ser marcante: destina-se a [...] tornar infame aquele que é a vítima. [...] E pelo lado da justiça que o impõe, o suplício deve ser ostentoso, deve ser constatado por todos, um pouco como seu triunfo. [265]

Desde o surgimento da humanidade encontramos exemplos de punições aplicadas para aqueles que infringem as normas estabelecidas. No primeiro livro da Bíblia, Gênesis (3, 14-19), pode-se encontrar o primeiro exemplo de punição surgido no mundo, qual seja, o castigo que o Criador estabeleceu para Adão e Eva quando comeram do fruto proibido e foram condenados a serem expulsos do Paraíso.

---

[264] FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Vozes. 25ª Edição. Petrópolis. 2002. p.31
[265] FOUCAULT. Ibid. p. 32-33.

A punição então surge como uma reação natural de desejo de fazer justiça penalizando aquele que cometeu algum ilícito. No entanto, é preciso diferenciar punição do desejo de se vingar que advém a era dos suplícios.

O suplício, até a metade do século XVIII, época marcada pelo início da Revolução Industrial, era considerado a principal sanção a ser aplicada a todos aqueles considerados culpados. A punição transformava-se num espetáculo onde o corpo do condenado era o foco central da pena. A punição aplicada pela inquisição se tornou o maior show de horrores já visto onde o domínio sobre o corpo do condenado passa a ser o principal castigo a ser aplicado.

No *Livro das Sentenças da Inquisição (Liber Sententiarum Inquisitionis), uma* espécie de "manual do inquisidor", onde era ensinado como obter confissões de suspeitos[266], o padre dominicano Bernardo Guy descreveu vários métodos para obter confissões dos acusados, inclusive pelo enfraquecimento das forças físicas do prisioneiro. Dentre os principais métodos, encontram-se a tortura física através de aparelhos, como a *Virgem de Ferro* e a *Roda do Despedaçamento*; através de humilhação pública, como as *Máscaras do Escárnio*, além de torturas psicológicas como obrigar a vítima a ingerir urina e excrementos. [267]

De regra, as execuções eram realizadas em praças públicas e tornavam-se um evento onde nobres e plebeus contemplavam com admiração a súplica das torturas e, conseqüentemente, a execução das vítimas.

Desaparece, destarte, em meados do século XIX o grande espetáculo da punição física onde é excluída do castigo a encenação da dor.[268]

[266] Enciclopédia Barsa. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica Editores Ltda., 1964. v. 8, p. 30

[267] GUIDONIS, Bernardus; Mollat, G.; Drioux, G., Paris : Librairie Ancienne Honoré Champion, 1926. 2v.

[268] FOUCAULT. Ibid. p. 16.

O rito odioso pelo qual a pena estava agregada foi desaparecendo do contexto social e passou a dar lugar à atividade meramente administrativa do Estado.

Esse novo período, que teve como expoente a obra "Dos delitos e das penas", do Marquês de Beccaria[269], ocorreu a partir da propagação de um caráter humanista nascido na França o qual provocou uma mudança de valores na sociedade, incorporada pela tradição jurídica.

Hoje, depois de mais de 200 anos de extinção da era dos suplícios, percebemos que dentro do sistema carcerário brasileiro o ambiente ainda retoma o horror vivido à época da inquisição, onde ainda nos deparamos com cenas chocantes vividas por condenados que sofrem tratamento tipicamente degradante e imoral. Essa evidência nos faz questionar se não seria o ambiente prisional da atualidade, em especial o brasileiro, uma espécie de suplício.

A era dos direitos

O Direito Penal é, por sua natureza, preventivo trazendo normas acusadoras em vários campos do direito como, por exemplo, o Estatuto da Criança e o Código do Consumidor. Sendo assim, a sanção penal é considerada, para alguns legisladores, como indispensável para a solução de todos os conflitos sociais.[270]

O princípio da humanidade das penas, na lição de Jescheck, citado por Luís Flávio Gomes, impõe que:

[269] BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das penas**. Ed Martin Claret. São Paulo. 2002

[270] FRANCO, Alberto Silva. **Crimes Hediondos**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1994. p.36.

> Todas as relações humanas que o Direito Penal faz surgir no mais amplo sentido se regulem sobre a base de uma vinculação recíproca, de uma responsabilidade social frente ao delinqüente, de uma livre disposição à ajuda e assistência sociais e de uma decidida vontade de recuperação do condenado... dentro dessas fronteiras, impostas pela natureza de sua missão, todas as relações humanas reguladas pelo Direito Penal devem estar presididas pelo princípio da humanidade.[271]

Neste sentido, pode-se afirmar que o princípio da humanização ou humanidade das penas encontra fundamento em um dos objetivos da execução penal que é a ressocialização.[272]

O mesmo entendimento é observado por Franco[273] ao observar que o princípio da humanidade da pena implica, não apenas na proposta negativa caracterizadora de proibições, mas também, na proposta positiva, de respeito à dignidade da pessoa humana, embora presa ou condenada.

Desta feita, nenhuma pena privativa de liberdade pode atentar contra a dignidade da pessoa humana, devendo também objetivar a ressocialização do condenado.

No entanto, a pena privativa de liberdade como sanção principal e de aplicação genérica tornou-se fracassada.[274] A lotação das cadeias que em sua maioria abrigam apenados de baixa renda, bem como a corrupção que se forma em seu interior demonstra o caráter corrompido a que se propõe a aplicação da pena privativa de liberdade.

[271] Tratado de Derecho Penal, v. I, apud GOMES, Luís Flávio. Penas e Medidas Alternativas à Prisão. São Paulo: RT, 1999, p. 67

[272] NOGUEIRA, Danielle Christine Barros. **O princípio da humanidade da pena**. Disponível em http://www.lfg.com.br. 07 de novembro de 2009.

[273] FRANCO, Alberto Silva. **Crimes Hediondos**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

[274] BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão – causas e alternativas**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p 352.

Nesse sentido, pode-se afirmar que:

> Para serem eficazes, as instituições e práticas repressivas devem impor, a quem ousa violar a ordem constituída, condições de existências piores do que as garantidas a quem se submeter a ela. Numa economia capitalista, isso significa que será a condição do proletariado marginal que determinará os rumos da política criminal e, por conseguinte, o regime de "sofrimento legal" imposto àqueles que foram punidos por desrespeito às leis[275]

Sendo assim, justifica-se de certa forma o tratamento desumano imputado aos presos haja vista que há interesse de parte da sociedade de que o preso viva em situação de miséria, o que faz com que qualquer pretensão em transformar o ambiente carcerário em um espaço mais digno para um ser humano seja rechaçado. Ora, a pena privativa de liberdade foi inserida no nosso sistema jurídico com a finalidade intimidativa, no entanto é justo de dizer que ela não repara qualquer dano causado à sociedade haja vista que não afasta o apenado do convívio com o crime que é generalizado no ambiente prisional.

Esse é o entendimento de Zaffaroni que ao conceituar prisão afirma que:

> A prisão ou cadeia é uma instituição que se comporta como uma verdadeira máquina deteriorante; gera uma patologia cuja principal característica é a regressão. O preso ou prisioneiro é levado a condições de vida que nada tem a ver com as de adulto; se priva de tudo que usualmente faz o adulto ou que conhece. Por outro lado, se lesiona sua auto-estima de todas as formas imagináveis: perde a privacidade e seu próprio espaço, submetendo a tratamentos degradantes.[276]

[275] GIORGI, Alessandro de. **A Miséria Governada Através do Sistema Penal**. Rio de Janeiro. Revan 2006.p. 39.

[276] ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**; trad. Vania Romano Pedrosa, Amir Lopes da Conceição. Rio

O preso no Brasil é acometido por um intenso processo de exclusão social que representa um grave atentado à dignidade humana, produzindo no indivíduo um sentimento de abandono, estimulando condutas delinqüentes. Isto posto, as ações voltadas à ressocialização do indivíduo preso, dentre as quais podemos citar como exemplo a assistência educacional, na medida em que tenta resgatar a importância do indivíduo para o Estado, e possibilitar a diminuição da violência reincidente.

Antônio García-Pablos de Molina, afirma que prevenir significa intervir na etiologia do problema criminal, neutralizando suas causas, devendo-se desenvolver programas de médio e longo prazos, e a prevenção deve ser contemplada como social e comunitária, pela constatação de que o crime é um fenômeno social.[277]

A cessação da periculosidade criminal não pode ser considerada utopia visto que, na maioria dos casos o delinqüente é corrigível, é educável, quer moralmente, quer tecnicamente. O problema final da adaptação na execução da sanção tem em vista a cessação da periculosidade criminal, e, portanto, a colocação em liberdade do condenado.[278]

Os direitos humanos do indivíduo preso

Os Direitos humanos tal qual aceitamos hoje surgiram de um extenso processo de conquistas históricas, construídos a partir de uma assimilação coletiva da necessidade de se salvaguardar a todos o direito a uma vida digna. Fundamentam-se numa concepção jus naturalista, significando aqueles direitos básicos, inerentes à pessoa humana sem qualquer distinção, sem os quais não se consegue existir ou participar plenamente da vida.

Sendo assim, a condição humana do individuo preso é autêntica e manifesta. Ora, sendo os Direitos Humanos inerentes ao campo subjetivo do homem, é preciso ter consciência de que as limitações impostas ao individuo infrator em decorrência da sanção penal não lhe tiram as necessidades básicas para o desenvolvimento de uma vida digna.

No Brasil, a prisão tem perdido não somente o caráter de ressocialização, mas até o seu caráter retributivo, na medida em que a impunidade afasta a certeza da efetivação da pena, e não mais intimida, haja vista a crescente criminalidade e os altos índices de reincidência.

Igualmente, é difícil falar em caráter retributivo da prisão quando encontramos diariamente nas penitenciarias celas superlotadas, dificuldade de acesso à educação, saúde e assistência social, não-separação dos presos por tipo de delito, falta de postos de trabalho, ausência de cursos profissionalizantes etc.

O art. 41 da LEP enuncia os direitos do preso. Os direitos humanos do preso estão previstos em vários documentos internacionais e nas Constituições modernas. A Constituição Brasileira nada cita em seu contexto, somente o Código Penal, em seu art. 38 que reza: "Art. 38. O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral".

Outros direitos similares a esse também estão previstos na Resolução 14 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) no qual estão dispostas regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil.

O preso não só tem deveres a cumprir, mas é sujeito de direitos, que devem ser reconhecidos e amparados pelo Estado. O recluso não

---

de Janeiro:Revan, 1991.

[277] MOLINA, García Pablos Antônio/ GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. São Paulo, 1997, p.337-338

[278] FERRI, Enrico. **Princípios de Direito Criminal**. Bookseller Editora, 2ª Ed. Campinas/SP.2003. P. 349.

está fora do direito, pois encontra-se numa relação jurídica em face do Estado, e exceto os direitos perdidos e limitados a sua condenação, sua condição jurídica é igual à das pessoas não condenadas. São direitos e deveres que derivam da sentença do condenado com relação a administração penitenciária.[279]

Pelo entendimento do criminalista Gresham Sykes, em seu livro "The society of captives; a study of a maximum security", pode-se enumerar as angustias sofridas pelo apenado ao adentrar no âmbito de uma penitenciaria, qual seja, a privação de liberdade é o primeiro sofrimento do preso; o segundo sofrimento é aquele no qual o preso está privado de todos os bons serviços que o "outro lado do mundo" oferece, o que poderia reeducá-lo naturalmente; o terceiro e maior sofrimento está na abstenção de relações heterossexuais; o quarto sofrimento é aquele em que o preso está submetido a regras institucionais designadas a controlar todo os seus movimentos; e o quinto e último sofrimento enumerado por Sykes é aquele causado pelo preso, ou seja, a cultura da prisão refletirá na cultura da sociedade, quando aquele levá-la consigo para fora do estabelecimento penal.

Prisão no Brasil: a perpetuação dos suplicios

O principal efeito decorrente do crescimento da criminalidade violenta é a disseminação de uma cultura do medo, consubstanciada pela sensação de insegurança e vulnerabilidade coletiva, capaz de moldar as dimensões da vida cotidiana, e que vem forçando a aparição de novos modelos de sociabilidade, a exemplo da proliferação de condomínios fechados, preferência dos indivíduos por hábitos diurnos em detrimento dos noturnos e superinflação da indústria da segurança privada.

Tal repercussão da violência urbana tem originado um outro fenômeno: a insuportabilidade da população ante ao crime e o desejo urgente de combatê-lo a qualquer custo, e que, somados à baixa credibilidade das instituições de segurança pública e justiça junto à população, tendem a legitimar o que Wacquant apresenta como o paradoxo da penalidade neoliberal, em que se pretende remediar o "menos Estado econômico e social" com um "mais Estado policial e penitenciário"[280]. Esse "mais Estado" instado a adotar uma postura mais repressiva, acaba por render-se a uma política de segurança pública fundamentada na idéia de lei e ordem, mediante a qual a violência institucional torna-se justificável e as violações aos direitos humanos são constantemente toleráveis.

Com efeito, o Sistema Penitenciário é um dos ambientes onde essa atual política de "Tolerância Zero" é facilmente verificada.

Atualmente, o sistema carcerário no Brasil encontra-se em estado de falência. São necessárias urgentes mudanças neste sistema, haja vista que as penitenciárias se transformaram em verdadeiras indústrias de reincidência e concentração de revolta humana tão disseminada que o judiciário brasileiro não mais pode se ater apenas a legislação que não pode mais ser vista atualmente como modelo primordial para a carceragem no país.

Quando um indivíduo ingressa no ambiente prisional, submete-se a um processo contínuo que vai adequando-o às tradições carcerárias, e afastando-o dos valores da sociedade livre num verdadeiro processo de dessocialização. Assim sendo, o fenômeno da prisionalização não pode ser desprezado quando da investigação da educação no ambiente penitenciário.

[279] SYKES, Gresham, M. **The society of captives; a study of a maximum security prison.** New Jersey, Princeton University Press. 1974.

[280] WACQUANT, Loic. **As prisões da Miséria.** Tradução André Telles, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p.7.

Segundo Bobbio o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. O autor lembra que, além do debate sobre a pena de morte judicial outra pena de morte que deve ser lembrada é a pena de morte extrajudicial aplicada pela polícia no argumento da legítima defesa.

O problema da superlotação nas prisões deve-se, em grande parte, ao excesso de tipos penais onde a maioria dos crimes que poderia ser punido com uma pena restritiva de direitos geralmente é aplicada uma pena privativa de liberdade. Por esse sistema, se torna mais cômodo para o Estado, em termos de resposta à sociedade, mandar o indivíduo infrator à prisão do que tentar restituir o Direito.

No entanto, dentro da penitenciária o que ocorre é a degradação da personalidade do apenado e a perda de sua dignidade, num processo que não oferece quaisquer condições de preparar o seu retorno útil à sociedade.

Dentro do ambiente prisional, dentre várias outras garantias que são desrespeitadas, o preso sofre principalmente com a prática de torturas e de agressões físicas que se tornam verdadeiros suplícios, pois como ensina Bobbio:

> O suplício é, por assim dizer, a multiplicação da pena de morte: como se a pena de morte não bastasse, o suplício mata uma pessoa várias vezes. O suplício responde a duas exigências: deve ser infamante (seja pelas cicatrizes que deixa no corpo, seja pela ressonância de que é acompanhado) e clamoroso, ou seja, deve ser constatado por todos.[281]

O suplício vivido pelo preso dentro do ambiente carcerário faz com que a pena perca o caráter de ressocialização para o qual foi criada e conseqüentemente eleva o índice de reincidência dos criminosos oriundos do sistema carcerário.

Atualmente não é novidade falar da desorganização e do caos nas penitenciárias brasileiras, que infelizmente também poderiam ser conhecidas como verdadeiras "fábricas de reincidência" haja vista que muitas vezes réus primários dividem a mesma cela com reincidentes.

A Constituição Federal prevê como Direito Fundamental em seu art. 5º, inciso XLIX que a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado e completa no art. 5º, XLIX, a garantia ao respeito à integridade física e moral. É necessário que a sociedade compreenda que na prisão a única coisa que o Estado pode tirar do preso é a sua liberdade e que sua dignidade deve permanecer intacta.

Outrossim, não é somente na carta Magna que encontramos previsões legais sobre os direitos dos presos. As resoluções da ONU, inspiradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, prevêem regras mínimas de tratamento dos presos. Contudo, na prática, o que encontramos na realidade carcerária do país são cenários de horror e de total descumprimento das garantias previstas legalmente. O que ocorre de fato é a perda dos direitos fundamentais no momento em que o preso passa à tutela do Estado onde além do direito à liberdade ele perde também sua dignidade devido ao tratamento abominável que recebe não só dos outros presos, mas também dos agentes penitenciários que se vêem no direito de castigar o apenado usando da força física.

As peculiaridades do ambiente prisional estimulam o surgimento de uma subcultura social própria, de valores antagônicos aos da vida em liberdade que passam a ditar o comportamento dos indivíduos, cujo efeito mais expressivo no recluso é a chamada "prisionalização". Nos ensina-

[281] BOBBIO, Norberto**. A era do dos Direitos**. São Paulo: Ed. Campus, 2004. p. 153.

mentos de Alvino Augusto de Sá a prisionalização é "a adoção em maior ou menor grau, dos usos, costumes, hábitos e cultura geral da prisão". [282]

Afirma Elenice Maria Onofre[283] que "A prisionalização dificulta os esforços em favor da ressocialização (...)" e nesse contexto, configura-se como uma limitação ao alcance da prática educativa nas prisões. Levando-se em conta a situação atual do sistema carcerário nacional é irônico falar-se em boa conduta do apenado, haja vista que no caos da penitenciária é difícil a identificação dos presos que apresentam bom comportamento dos demais.

A constituição de um estado de direito será beneficiada nas sociedades onde as pessoas não desprezarem os diretos das outras e onde o Estado também respeite aqueles direitos reivindicados pela sociedade. A partir do momento em que começar a haver um maior valorização aos direitos das outras pessoas, independente de estas estarem atrás das grades ou não, é possível pensar na constituição de um estado de direito fidedigno.

Referências

ANITUA, Gabriel Ignácio. **Historia dos Pensamentos Criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto carioca de criminologia. 2008.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das penas**. Ed Martin Claret. São Paulo. 2002

BELOV, Graça. **A dimensão política do Direito Penal** In: *Diálogos com a Cidadania*, Rio de Janeiro, Forense, 2000

[282] SÁ, Alvino Augusto. **Criminologia clínica e Psicologia Criminal.** São Paulo: RT, 2007. p. 114

[283] ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. **Escola da prisão: espaço de construção da identidade do homem aprisionado?** IN: ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. Educação escolar entre as grades. Edufscar, São Carlos, 2007, p. 14.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão – causas e alternativas**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993.

BOBBIO, Norberto. **A era do dos Direitos**. São Paulo: Ed. Campus, 2004

ENCICLOPÉDIA BARSA. **Rio de Janeiro:** Encyclopaedia Britannica Editores Ltda., 1964. v. 8

FERRAJOLI, Luigi: **Derecho y Razón – Teoría del Garantismo Penal**. Madrid: Trotta, 1998

FERRI, Enrico. **Princípios de Direito Criminal**. Bookseller Editora, 2ª Ed. Campinas/SP.2003

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Vozes. 25ª Edição. Petrópolis: 2002

FRANCO, Alberto Silva. **Crimes Hediondos**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1994

GIORGI, Alessandro de. **A Miséria Governada Através do Sistema Penal**. Rio de Janeiro. Revan .2006.

GOMES, Luís Flávio. **Penas e Medidas Alternativas à Prisão.** São Paulo: RT, 1999

GUIDONIS, Bernardus; Mollat, G.; Drioux, G., **Paris :** Librairie Ancienne Honoré Champion, 1926. 2v.

MOLINA, García Pablos Antônio/ GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia.** São Paulo, 1997

NOGUEIRA, Danielle Christine Barros. **O princípio da humanidade da pena**. Disponível em http://www.lfg.com.br. 07 de novembro de 2009

ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. **Escola da prisão:** espaço de construção da identidade do homem aprisionado? In: ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. *Educação escolar entre as grades.* Edufscar, São Carlos, 2007, p. 11 – 28.

SÁ, Alvino Augusto. **Criminologia clínica e Psicologia Criminal.** São Paulo: RT, 2007.

SYKES, Gresham, M. **The society of captives;** a study of a maximum security prison. New Jersey, Princeton University Press. 1974.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Em busca das penas perdidas:** a perda da legiti-

midade do sistema penal; trad. Vania Romano Pedrosa, Amir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro:Revan, 1991.

WACQUANT, Loic. **As prisões da Miséria.** Tradução André Telles, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

PARTE III

RELAÇÕES INTERNACIONAIS: GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E PAZ

NORBERTO BOBBIO: DEMOCRACIA E PAZ

NORBERTO BOBBIO: DEMOCRACY AND PEACE

Antônio Carlos de Oliveira SANTOS[284]

Resumo

É inegável a importância do legado intelectual nos deixado por Bobbio, em particular, a sua contribuição para a cultura política contemporânea. Sua reflexão sobre o Direito, a Democracia e a Paz - entre outros temas que nos tocam de perto - ocupa lugar preponderante em sua vasta obra política. Entre essas queremos, neste artigo, repensar as questões atinentes à obra "O Problema da Guerra e as Vias da Paz.". Em seu aniversário de 30 anos – a mesma foi publicada em 1979 – queremos prestar uma homenagem, resgatando seu conteúdo e avivando seus desafios, pois como nos diz o próprio Bobbio: "Hoje mais do que nunca os temas do pacifismo devem ser de novo propostos à nossa atenção".

Palavras-chave: Política. Democracia. Paz e Guerra.

[284] Mestre em Filosofia Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e do Instituto Salesiano de Filosofia (INSAF).

Abstract

It is undeniable the importance of the intellectual legacy left by Bobbio, particularly his contribution to contemporary political culture. His reflection on Right, Law, Democracy and Peace – among other issue that concerns us closely – occupies a central place in his wide political work. In this article, we want rethink the questions concerning the work "*The Problem of War and the Ways of Peace"*. On his 30th birthday (the same was published in 1979), we want to pay tribute, restoring his contents and reviving his challenges, for, as Bobbio himself says: "Today more than ever, the themes of pacifism must again be brought to our attention".

Key words: Politics. Democracy. Peace and War.

Introdução

Pensamos ser interessante neste espaço introdutório recuperar, sinteticamente, alguns dados biográficos[285] deste importante pensador contemporâneo - ainda não tão conhecido, como deveria, entre nós.

Norberto Bobbio nasceu em Turim (Região do Piemonte - Itália), em 18 de outubro de 1909. Trata-se de uma testemunha do século XX e de seus grandes acontecimentos: Primeira Guerra Mundial (1914-18); Fascismo (Itália – 1922-1943: "Poucos dias antes de Mussolini tomar o

[285] Sugerimos a leitura da bela síntese "Biografia e História" realizada por José Fernándes Santillán, In: BOBBIO, N. **Norberto Bobbio: O Filósofo e a Política**. Trad. César Benjamim & Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. Para informações biográficas mais aprofundadas, temos, em português, duas importantes obras do próprio Bobbio, a saber: 1) **O Tempo da Memória: *De Senectute* e outros escritos autobiográficos.** 4 ed. Trad. Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 2) **Diário de um Século: autobiografia.** Organização de Alberto Pappuzzi. Trad. Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

poder, eu completei 13 anos; quando caiu, em 25 de julho de 1943, eu tinha 24")[286]; Recessão Econômica Mundial (1929); Nazismo (Alemanha – 1933-1945); Segunda Guerra Mundial (1939-45); Criação da ONU (1945); Queda do Muro de Berlin (1989); Guerra Fria (1948-1991); Primeira Guerra do Golfo (1991).[287]

Em 1931, Bobbio gradua-se em Direito, com uma tese intitulada "Filosofia e dogmática do Direito". Em 1933, obteve a licenciatura em Filosofia com um trabalho sobre "A Filosofia de Edmund Husserl". Ainda na década de 30 (precisamente em 1935, aos 26 anos de idade), inicia suas atividades docentes, como professor de Direito nas Universidades de: Camerino (30-36), de Siena (38-40) e de Pádua (40-48). Em 1948, tornou-se professor titular da Cátedra de Filosofia do Direito na Universidade de Turim, onde permaneceu até 1972, quando se transferiu para a Faculdade de Ciências Políticas da mesma Instituição e assumiu a cátedra de Filosofia Política.

Em 1942, acontece a fundação do Partido da Ação (movimento político liberal-socialista constituído basicamente por intelectuais que unem forças contra o fascismo e acalentam o desejo de uma transição política para a democracia, no entanto sem muita presença e força junto à sociedade civil) ao qual Bobbio participou por um tempo e pelo qual, no ano de 1946 concorreu, sem sucesso, às eleições para a Assembléia Constituinte italiana. O Partido da Ação dissolve-se em 1947.

Na década de 70, se envolve em um debate com os comunistas sobre democracia e socialismo e sobre a existência ou não de uma Teoria do Estado em Marx. Em um ensaio publicado na revista *Mondoperaio*, do Partido Socialista Italiano, Bobbio lançou o desafio: "Existe uma doutrina marxista do Estado?" A interrogação, na verdade, é simplesmente retórica, pois ele demonstra não ter dúvidas de que a resposta é negativa.

Bobbio encerrou suas atividades docentes (a qual dedicou quatro décadas) em 1979, aos 70 anos de idade. Na anotação de um jornalista que assistiu à aula de despedida, temos o testemunho da sua serenidade: "A última aula é um fato natural, previsível. Na vida somos pegos de surpresa apenas por acontecimentos extraordinários".

É importante, também, assinalar a passagem de Bobbio pelo Brasil no ano de 1982[288], onde participou de encontros promovidos pela Universidade de Brasília (de 01 a 03 de setembro) e pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (em 13 de setembro).

No ano de 1984, Bobbio foi contemplado com o cargo de *senatore a vita*, por iniciativa do então presidente da República italiana, Sandro Pertini, "por altíssimos méritos no campo social, cientifico, artístico e literário"[289].

Em 1989 (ano do "desmoronamento do comunismo"), durante as celebrações de seus 80 anos de vida, Bobbio alertava para os desafios

[286] José Fernándes Santillán. In: BOBBIO, N. **Norberto Bobbio: O Filósofo e a Política**. p. 15.

[287] No prefácio do livro "O Tempo da Memória", Celso Lafer assim se expressa: "A biografia de Bobbio é expressiva e enormemente representativa de um intelectual inquieto, voltado para a análise e a reflexão, de grande curiosidade e múltiplos temas, que buscou com rigor conhecer as coisas e compreender o mundo – o mundo do século XX que viveu duas guerras mundiais, a revolução russa, o comunismo, o fascismo, o nazismo, Auschwitz, Hiroshima, o equilíbrio do terror das armas nucleares, o fim da guerra fria e a desagregação da URSS, o terrorismo internacional, para enumerar alguns dos eventos dramáticos do tempo histórico de Bobbio." In: BOBBIO, N. **O Tempo da Memória: *De Senectute e outros escritos autobiográficos.*** p. VIII.

[288] O registro da presença de Bobbio pela UnB (os debates e falas de Bobbio) foi organizado pelo professor Carlos Henrique Cardim e publicado em um livro intitulado **Bobbio no Brasil:** um retrato intelectual. Brasília: Editora Universidade de Brasília & Imprensa Oficial do Estado, 2001.

[289] "Esta nomeação foi, portanto, um reconhecimento de sua autoridade intelectual pelo sistema político italiano, cabendo observar que, no Senado, Bobbio se viu e se vê mais como espectador curioso do que como protagonista." (Celso Lafer. In: BOBBIO, N. **O Tempo da Memória**, p. XI).

que permaneciam para a democracia: nada de "fim da história", como supôs Francis Fukuyama[290]. Para Bobbio, em um mundo de "espantosas injustiças" não se pode pensar que a "esperança de revolução" tenha morrido "só porque a utopia comunista faliu". E a questão que ele então formulava continua aberta: "estarão as democracias que governam os países mais ricos do mundo em condições de resolver os problemas que o comunismo não conseguiu resolver?"[291].

No ano de 1995, Bobbio recebe a visita dos brasileiros Rubens Ricupero (então Embaixador do Brasil na Itália) e Celso Lafer (Embaixador em Genebra, na época), cujo objetivo foi entregar-lhe a condecoração de Grande Oficial da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul.

Bobbio faleceu no dia 09 de janeiro de 2004, aos 94 anos. A morte do filósofo, jurista e cientista político italiano assinala, talvez, o desaparecimento de um dos mais importantes intelectuais públicos ocidentais; aquele tipo de intelectual que fala ao público sobre as questões que atingem a vida coletiva.

Os sintéticos dados biográficos aqui descritos chamam a nossa atenção e corroboram a posição da inegável importância do legado intelectual nos deixado por Norberto Bobbio, em especial, a sua contribuição à cultura política contemporânea, de maneira particular o confronto por ele produzido entre as três principais ideologias do século XX: o nazi-fascismo, o comunismo e a democracia liberal. Também suas reflexões sobre os temas do Direito, da Democracia e da Paz - entre outros temas - ocupam lugar preponderante em sua vasta obra científica e filosófico-política.

Entre essas obras pretendemos evidenciar algumas questões atinentes à obra **"O Problema da Guerra e as Vias da Paz"**[292]; acentuando mais "as vias da Paz" e apontando a Democracia como uma dessas vias possíveis e, por Bobbio, a via desejada. É conveniente lembrar que esta obra está completando 30 anos, sua primeira edição foi publicada em 1979. Desta forma, queremos prestar uma homenagem à mesma, resgatando alguns elementos de seu conteúdo e avivando seus desafios, pois como nos diz o próprio Bobbio: "hoje mais do que nunca os temas do pacifismo devem ser de novo propostos à nossa atenção". (BOBBIO, 2003 b, p. 11).

Além da obra supracitada, teremos como outra referência bibliográfica principal o texto publicado em 1984, intitulado **"O Futuro da Democracia"**, em particular seus dois últimos tópicos, a saber: "Apesar disto" e "Apelo aos Valores"[293].

A democracia: um caminho para a paz

"O Futuro da Democracia". Com este título, Bobbio não quis fazer um exercício de futurologia, ou algum tipo de profecia. Diz o mesmo no início do artigo: "convidado a apresentar uma comunicação sobre o futuro da democracia – tema sob todos os aspectos insidioso – defendo-me com duas citações." (BOBBIO, 1986, p.17). A primeira é de **Hegel**

[290] Cfr. FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem.** Trad. Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

[291] Neste contexto, Bobbio escreve, em 1994, o livro "Direita e Esquerda", onde propõe "o resgate, diante dos riscos ideológicos de sua diluição, nos anos 90, das razões e significados da distinção política entre esquerda e direita. Assim, (...) **Destra e Sinistra** [Direita e Esquerda], ao sublinhar a permanência dos problemas da desigualdade que o comunismo buscou sem sucesso equacionar, é o diálogo do socialista que propõe e situa de novo a atualidade da esquerda, diante do risco de uma hegemonia cultural da direita." (Celso Lafer, In: BOBBIO, **O Tempo da Memória.** p. XVIII-XIX).

[292] Trata-se de uma coletânea, na qual Bobbio reúne quatro ensaios por ele produzidos. São eles: a) "O Problema da Guerra e as vias da Paz", que dá título ao livro e que foi escrito em 1966; b) "Direito e Paz" (1965); c) "A Idéia da Paz e o Pacifismo" (1974); d) "A não-violência é uma Alternativa?"(1975). Cfr. BOBBIO, 2003 a, pp. 39-48).

[293] Cfr. BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. pp. 36-40.

(1770-1831), que ao ser questionado se os Estados Unidos da América seriam o país do futuro, respondeu: "Como país do futuro, a América não me diz respeito. O filósofo não se afina com profecias (...). A filosofia ocupa-se daquilo que é eternamente, ou melhor, da razão, e com isso já temos muito que fazer". A segunda citação é de **Max Weber** (1864-1920) que, também instigado a falar sobre o futuro da Alemanha pós Primeira Guerra, assim se colocava: "A Cátedra não existe nem para os demagogos, nem para os profetas". (Cfr. BOBBIO, 1986, p.17)

Não obstante a importância dessas afirmações (e daqueles que as pronunciaram), para Bobbio as mesmas se apresentam apenas como um pretexto da dificuldade conhecer o futuro (digamos epistemologicamente). Entre outras coisas por que

> cada um de nós projeta no futuro as próprias aspirações e inquietações, enquanto a história prossegue o seu curso indiferente às nossas preocupações, um curso, aliás, formado por milhões e milhões de pequenos, minúsculos, atos humanos que nenhuma mente, mesmo a mais potente, jamais esteve em condições de apreender numa visão de conjunto que não tenha sido excessivamente esquemática e, portanto pouco convincente (BOBBIO, 1986, p. 18).

Neste trecho notamos, explicitamente, a posição intelectual e existencial de Bobbio em relação, por exemplo, à Filosofia da História, a saber: a "desconfiança", a "cautela" em relação às Filosofias da História entendidas como expressão de uma compreensão totalizante (universal, absoluta) do curso da história humana: àquelas Filosofias da História que julgam ter apreendido o "fio essencial" que "costura" e unifica a diversidade dos eventos (e das teorias) da História.

Como **realista**, Bobbio, em História, assume a imagem do labirinto[294], sobre o qual sabemos que possui um início, "a*creditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está"*. É esse realismo em História que faz Bobbio afirmar:

> ... as previsões feitas pelos grandes mestres do pensamento sobre o curso do mundo acabaram por se revelar, no final das contas, quase sempre erradas, a começar daquelas feitas por aquele que boa parte da humanidade considerou e ainda considera o fundador de uma nova e infalível ciência da sociedade, Karl Marx (BOBBIO, 1986, p.18)

Embora possa parecer certo "desprezo" para com o pensamento e as contribuições de Marx à cultura política ocidental, é importante frisar o profundo respeito e admiração de Bobbio para com o mesmo[295]. O que pretende Bobbio com essa advertência não é fazer um exercício de futurologia; mas, explicita o mesmo:

> o de fazer algumas observações sobre o estado atual dos regimes democráticos e com isto, para retomar o mote de Hegel, creio que temos todos nós muito que fazer. Se, depois, destas observações for possível extrapolar uma linha de tendência no desenvolvimento (ou involução)

[294] A este respeito é muito interessante o comentário de Celso Lafer: "A metáfora [do labirinto] explica a visão que Bobbio tem do papel da razão na História, que é tanto o de indicar a existência de caminhos bloqueados no labirinto da vida coletiva quanto o de buscar, em função das lições do labirinto, caminhos de saída, que nunca são uma saída definitiva." (In BOBBIO, N. **O Terceiro Ausente:** ensaios e discursos sobre a paz e a guerra. p. XXI).

[295] Neste sentido é bastante ilustrativa a coletânea de textos de Bobbio, reunidos e organizados por seu amigo Carlo Violi e que resultou no livro intitulado **"Nem com Marx nem contra Marx"** (Cfr. BOBBIO, N. **Nem com Marx, nem Contra Marx.** Organização Carlo Violi. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 2006.). Esse livro termina com um sugestivo artigo chamado "Convite para que se releia Marx", que foi o título da conferência inaugural do seminário **Rileggere Marx dopo il diluvio,** acontecida em Turim no ano de 1992, ou seja, três anos após a "queda do muro de Berlim".

destes regimes, e assim tentar um cuidadoso prognóstico sobre o seu futuro, tanto melhor (BOBBIO, 1986, p.18).

Democracia: uma definição mínima

Na obra em estudo, Bobbio propõe "uma definição mínima de democracia", que não quer dizer "menos" democracia, mas sim o estabelecimento de alguns poucos princípios que aglutinem um consenso maior em torno desta realidade política múltipla e complexa chamada democracia, que se coloca em contraposição a todas as formas de governo autocrático.

A definição mínima dada é: "conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem **quem está autorizado** a tomar decisões coletivas [vinculatórias] e com **quais procedimentos"**. (BOBBIO, 1986, p. 18). Isso porque todo grupo social se ver em momentos de tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros. Mas mesmo as decisões de grupos são tomadas por indivíduos (um, poucos, muitos ou todos) e para que uma decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como decisão coletiva é "precisa que seja tomada com base em regras (...) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos." (BOBBIO, 1986, p. 19).

No tocante a **quem**, ou seja, no tocante aos sujeitos chamados a tomarem (ou a colaborarem) para a tomada de decisões; temos que em um regime democrático caracteriza-se por atribuir esse poder a um "número muito elevado" ou ao "maior número possível" de membros de um determinado grupo. Talvez as expressões "número elevado" ou "maior número possível", sejam vagas, mas Bobbio - coerentemente com seu realismo político – nos diz: "é impossível dizer ***todos*** [grifo nosso] porque, mesmo no mais perfeito regime democrático, não votam os indivíduos que não atingiram certa idade. A onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite." (BOBBIO, 1986, p. 19)

É nesta perspectiva que devemos entender que o estabelecimento do número dos que têm direito a participar (direta ou indiretamente) das decisões coletivas vinculatórias (ou mesmo ao voto) não é uma questão de princípio a priori**,** mas deverá ser definido a partir da consideração das circunstâncias históricas e de um juízo comparativo. Podemos apenas dizer que uma sociedade, em sua organização política, onde os homens e mulheres alfabetizados votam é mais democrática do que aquela sociedade em que só os homens alfabetizados votam, e menos democrática do que aquelas sociedades em que homens e mulheres alfabetizadas e não alfabetizados votam.

Embora possa parecer pouco satisfatória, tal idéia e prática atual da democracia, é esta a realidade efetiva que vem sendo registrada na história política democrática ocidental ordinariamente. Afirma Bobbio: "Quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com o direito ao voto sofreu um progressivo alargamento." (1986, p. 19). Podemos tomar como exemplo a nossa própria história política recente: a chamada "redemocratização do Brasil". Em que consistiu ou vem si constituindo, de fato?

Na segunda parte da "definição mínima" assumida por Bobbio, temos o problema da modalidade (ou procedimentos) da decisão politicamente democrática. Para tal problema a regra fundamental da democracia e a **regra da maioria**[296], ou seja, "a regra à base da qual são considera-

[296] É oportuno ter presente as observações feitas por José Fernández Santillán em sua apresentação à obra **Bobbio: o filósofo e a política**: "No tocante à representação [política], é fato que o princípio da maioria é regra máxima da democracia. Chegou-se a pensar que ambas têm a mesma amplitude. É incorreto. Democracia e princípio da maioria

das decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas pelo menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão." (p.19). Já nos séculos XVII-XVIII, ainda fortemente influenciado pela concepção mecanicista do mundo – capitaneada por Descartes (1596-1650), o filósofo John Locke (1632-1704) justificava o critério da maioria política com a seguinte formulação:

> Pois o que move uma comunidade é sempre o consentimento dos indivíduos que a compõem, e como todo objeto que forma um único corpo deve se mover em uma única direção, este deve ser mover na direção em que o puxa a força maior, ou seja, o consentimento da maioria. (LOCKE, 1994, p. 139).

Para Bobbio, homem "esclarecido" do século XX, é claro que não se trata de uma disputa das forças físicas. Reportando-nos a Habermas (que nasceu 1929 e continua a desenvolver suas idéias sobre a "Teoria da Ação Comunicativa"), diríamos que não se trata do "argumento da força" (própria das sociedades autoritárias – não democráticas), mas sim da "força do argumento'" (que deveria ser a característica principal das sociedades democráticas). Lembremo-nos, por exemplo, da democracia grega, também denominada governo da discussão realizada em praça pública – a ágora.

Somando-se aos dois elementos já mencionados, constitutivos de uma definição mínima de democracia assumida por Bobbio, recordando: i) a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas; ii) a existência de regras de procedimento como a da maioria; nosso autor julga impres-

não são sinônimos. Há regimes que utilizaram o princípio da maioria e nem por isso podem ser considerados democráticos. Hitler, por exemplo, chegou ao poder apoiado pela maioria..." (In: BOBBIO, 2003 b, p. 42).

cindível, um terceiro elemento (ou condição), a saber: iii) "é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher uma ou outra." (BOBBIO, 1996, p. 20). Ou seja, que sejam a eles (aos sujeitos) garantidos os direitos de liberdade de opinião, de expressão das próprias opiniões, de associação, de reunião, enfim...

> os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em seu sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege,* mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos 'invioláveis' do indivíduo (1986, p. 20).

A partir dessa terceira condição, se conclui que o Estado Liberal é o pressuposto não só histórico, mas também jurídico do estado democrático[297]. Estado Liberal e Estado Democrático são interdependentes em dois modos: 1º - Do Liberalismo à Democracia: são necessárias certas liberdades para o correto exercício da democracia; 2º. Da Democracia ao Liberalismo: é necessário o poder democrático para a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Bobbio nos mostra que "a prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático quando caem, caem juntos." (BOBBIO, 1986, p. 20-21). Próximo a nós, podemos lembrar, mais uma vez, a nossa história política passada (recente): o golpe Militar de 1964 que promoveu o fim das eleições diretas para a Presidência da República, o fechamento do Congresso Nacional, o Atos Institucionais que cerceavam as liberdades

[297] Na vasta bibliografia produzida por Bobbio temos um pequeno livro que nos apresenta uma coletânea de textos onde nosso autor reflete, mais detidamente, sobre as relações entre Liberalismo e Democracia (Cfr. BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.)

políticas e a repressão violenta aos opositores do regime, etc..

Retornando ao nosso livro, "O futuro da Democracia", passemos nossa reflexão para o terceiro tópico do livro: "Os ideais e a matéria bruta". Bobbio constata que esse tema é, no momento (o seu e, ainda, o nosso momento), um tema bastante discutido sob o nome de "Transformações da Democracia". Afirma: "Se recolhêssemos tudo o que foi escrito sobre as transformações da democracia ou sobre a democracia em transformação teríamos material suficiente para lotar uma biblioteca." (1986, p. 21).

A palavra "transformação" é vaga e permite interpretações seja "à esquerda" seja "à direita". No discurso da "esquerda" vocifera-se que "a democracia transformou-se num regime semi-anárquico predestinado a ter como conseqüência o 'estilhaçamento' do estado". Já no discurso da "direita", denuncia-se que "a democracia parlamentar está se transformando cada vez mais num regime autocrático." (1986, p. 21).

Bobbio foge dessa linha de discussão e prefere centrar sua reflexão a partir de uma outra perspectiva: a dos contrastes percebidos entre os **ideais democráticos** e a **"democracia real"**. É interessante notar bem essa expressão, pois nela encontramos uma pequena alfinetada de Bobbio a alguns "liberal-democratas" que fazem questão de enfatizar o fosso existente entre os ideais marxistas e a realidade socialista que a história registra. Lembra Bobbio que *"O que foi concebido como nobre e elevado, tornou-se matéria bruta",* seja no Marxismo, seja no Liberalismo:

> ... o pensamento liberal e democrático de um Locke, de um Rousseau, de um Tocqueville, de um Bentham e de um John Stuart Mill tornou-se a ação de ... (coloquem vocês o nome que preferirem, tenho certeza de que não terão dificuldade para encontrar mais de um) (BOBBIO, 1986, pp. 21-22).

Tal observação é só para marcar um lugar, ou seja, o lugar do qual se fala. É desta "matéria bruta" e não do que foi concebido como "nobre e elevado" que devemos falar/analisar, ou seja, Bobbio quer (e vai) examinar o contraste entre o que foi prometido [pela democracia] e o que foi efetivamente realizado, em outras palavras, vai examinar as **promessas não cumpridas pela democracia.**

Na obra em pauta, Bobbio nos apresenta seis promessas não cumpridas, vejamos quais foram: Primeira promessa não cumprida - **o não protagonismo político dos indivíduos:** Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política nas sociedades democráticas atuais. Diz Bobbio:

> A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual – contrariamente à concepção organicista, dominante na idade antiga e medieval segundo a qual o todo antecede as partes – a sociedade, qualquer sociedade, e especialmente a sociedade política, em um produto artificial da vontade dos indivíduos (BOBBIO, 1986. p. 22).

É importante rever e dizer que a visão clássica platônico-aristotélica revela-nos o homem como sendo essencialmente racional e político (social); como sendo parte integrante de uma totalidade que o antecede e o realiza em plenitude. Esta concepção tem como pressuposto básico a idéia de uma sociedade ontologicamente hierarquizada, na qual a verdade, por mais complexa que seja sua configuração, ocorre na precisão das idéias como unidade (platonismo) no seio do qual o Ser e o Bem se confundem. [298]

[298] Cfr. SANTOS, Antonio Carlos de O. **Indivíduo e Sociedade: um enfoque societário da Teoria Político-ética em John Locke.** Recife: UFPE, 1999. pp. 28-39. (Dissertação de Mestrado).

Como testemunha Bobbio, esse "modelo aristotélico" (naturalista) de conceber a origem, a natureza e a função do Estado perpassou toda a história da teoria político até o início da modernidade. [299]

Segunda promessa não cumprida - **da representação política (da nação, da coletividade) à representação dos interesses (particulares):** A democracia moderna que é representativa "deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculatório." (BOBBIO, 1986. p. 24); ou seja, vinculado a interesses de grupos particulares. O que temos e vemos é uma representação dos interesses particulares e/ou corporativos: representantes dos ruralistas (bancada ruralista), representantes das Igrejas Protestantes (entre outras), representantes dos banqueiros, representantes dos operários etc. Donde temos que "cada grupo tende a identificar o interesse nacional com o interesse do próprio grupo" (Op. Cit. p. 25).

Terceira promessa não cumprida - **a persistência das oligarquias políticas:** Diz Bobbio: "Não preciso insistir sobre esse ponto, pois se trata de um tema muito examinado e pouco controverso..." (1986. p. 25). Vale apenas mencionar que uma das conseqüências dessa "persistência das oligarquias" é o aumento da apatia eleitoral (digamos política): "O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos." (Op. Cit. p. 25).

Quarta promessa não cumprida - **"o espaço limitado", ou a incapacidade de ocupar todos os espaços aonde são tomadas decisões vinculatórias:** Neste ponto em particular temos a emergência de um tema muito caro às discussões mais avançadas sobre a democracia hoje, a saber, da democracia política (quem vota?) para a democracia social (onde se vota?). Desta forma, se quisermos mensurar o estágio de desenvolvimento democrático de um país, "o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar das decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços, nos quais podem exercer este direito." (BOBBIO, 1986, p. 28).

Quinta promessa não cumprida - **a não eliminação do poder invisível, ou transparência do poder:** Por "poder invisível", Bobbio está se reportando principalmente, não exclusivamente, a grupos como a máfia, lojas maçônicas anômalas, serviços secretos, etc. Para ele "a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente..." (1986, p. 29). Trata-se de um tema – a transparência do poder e publicização de seus atos – que vem ganhando cada vez mais interesse e espaços nas discussões sobre a expansão e fortalecimento da democracia.

Sexta promessa não cumprida - **"O cidadão não educado".** Acreditava-se que "a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática." (BOBBIO, 1986, p. 31). O filósofo de Turim faz referência a um texto de Stuart Mill que diz:

> a participação eleitoral tem um grande valor educativo; é através da discussão política que o operário, cujo trabalho é repetitivo e concentrado no horizonte limitado da fábrica, consegue compreender a conexão existente entre eventos distantes e o seu interesse pessoal e estabelecer relações com cidadãos diversos daqueles com os quais mantém relações cotidianas, tornando-se assim membro consciente de uma comunidade (Apud BOBBIO, 1986, p. 32).

[299] Cfr. "O Modelo Aristotélico". In: BOBBIO, N. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. pp. 40-48. Também "O modelo Alternativo". In: BOBBIO, N. **Thomas Hobbes**. Trad. Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1991. pp. 04-08.

No entanto, "nas democracias mais consolidadas assistimos impotentes ao fenômeno da **apatia política,** que frequentemente chega a envolver cerca da metade dos que têm direito ao voto." (Op. Cit. p. 32); ou então ao fenômeno, pouco educado, do voto de permuta, do voto clientelar (troca de favores pessoais - "é dando que se recebe"), o "voto estético" (para o mais bonito), o "voto elitista" (para os mais ricos que "já estão acostumados com dinheiro"), etc.

Próximo ao final do livro Bobbio, problematiza sua própria exposição e se pergunta: "Mas eram elas promessas que poderiam ser cumpridas?" E responde negativamente. Por que isto? Porque "o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje. As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram no decorrer das 'transformações' da sociedade civil." (1986, p.33). Nosso autor indica três desses obstáculos:

1º. **"O governo dos técnicos":** o desenvolvimento da própria sociedade (em seus aspectos econômicos e jurídicos entre outros) fez aumentar os problemas políticos que requerem competências técnicas específicas: "a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos." (BOBBIO, 1986, p. 34). Pensamos que não se trata de advogar um governo, exclusivo, dos técnicos; mas de se ter presente que frente à complexidade próprias das situações da moderna "engenharia política", se faz necessário competências cada vez mais especializadas.

2º **O aumento do aparato burocrático:** "Todos os estados que se tornaram mais democráticos tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma conseqüência do processo de democratização". (BOBBIO, 1986, pp. 34-35).

3º. **"O baixo rendimento":** ou em outros termos, a incapacidade do estado democrático de responder, a contento, as demandas sempre mais crescentes de uma sociedade civil emancipada.

No tópico "apesar disto", penúltimo do artigo "o futuro da democracia", Bobbio assim se manifesta: "Após o que afirmei até aqui, alguém poderia esperar uma visão catastrófica do futuro da democracia. Nada disso". E continua mais adiante:

> ... embora admitindo que possa estar correndo um certo risco, creio ser possível fazer uma constatação final: **nenhuma guerra explodiu até agora entre estados dirigidos por regimes democráticos** [grifo nosso]**.** O que não quer dizer que os estados democráticos não tenham feito guerras, mas apenas que jamais as fizeram **entre si".** (BOBBIO, 1986, p. 38).

Articulando o que foi dito com o tema principal de nosso artigo, já é possível revelar a presumível tese que pretendemos sustentar (ou ao menos aduzir bons argumentos): o fortalecimento da democracia (interna - dentro dos Estados - e externamente – entre os Estados) é pressuposto necessário (embora não suficiente) para se pensar as condições de possibilidades de efetivação de uma Paz duradoura.

De forma talvez temerária, como já o diz o próprio Norberto Bobbio, poderíamos afirmar, parafraseando Kant[300]: "Um primeiro artigo de

[300] Cfr. KANT, I. **A Paz Perpétua e outros Opúsculos.** Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 1992. Tratando sobre o ideal da paz perpétua, Bobbio assim se expressa: "Embora com alguns antecessores – entre os quais certamente se destaca o projeto do abade Saint-Pierre (1713), primeiro grande filósofo da paz no sentido que aqui lhe conferimos -, foi Kant quem publicou, em 1795, sob a forma de tratado internacional, um projeto de *Paz perpétua.* Quem quiser entender o significado histórico dessa obra deverá enfatizar não tanto a idéia de paz, mas o projeto de perpetuá-la, isto é, de tornar possível, pela primeira vez, um mundo em que a guerra seja abandonada para sempre como forma de resolver as controvérsias entre os estados." (BOBBIO, 2003 b, p. 335).

um possível acordo pela paz duradoura é que a Democracia seja o regime político de todos os Estados".

Neste sentido, Bobbio assim se expressa: "a idéia de que a constituição interna dos estados viesse a ser um obstáculo à guerra foi uma idéia forte, fecunda, inspiradora de muitos projetos pacifistas elaborados ao longo dos dois últimos séculos...". (1986, p. 38).

No tocante à Democracia em particular, como sabemos, o "pessimismo da razão", manifesto em expressões bobbianas tais como "as promessas não cumpridas" e "obstáculos não previstos", faz nosso pensador assumir uma **perspectiva procedimental da democracia** ou em outros termos, trabalhar com um conceito mínimo de democracia - que não quer dizer, como já vimos antes, menos democracia.

No entanto essa "perspectiva" não torna o problema e o discurso da democracia em Bobbio um assunto ou uma realidade puramente formal. Podemos dizer, sem muito temor, que Bobbio se alinha à tradição realista muito presente na cultura política italiana, começando por Nicola Maquiavel (1469 – 1527), o "Pai da Ciência Política Moderna".

Para ajudar na transição do tema da "Democracia", na forma acima descrita, para o tema da "Paz", é preciso, também, evidenciar que para Bobbio as "Regras de procedimentos" são gestadas ou nascem a partir de "grandes lutas de ideais"[301], ideais tais como:

a) **da Tolerância** ("legado por séculos de cruéis guerras de religião.") – não nos esqueçamos que os fanatismos religiosos são, hoje em nossos dias, um dos principais motivos de ações belicosas;

b) **da não-violência**: que nos faz ver que só na democracia há condições necessárias para se dirimir conflitos, por exemplo, "contanto cabeças" e não "cortando cabeças". Neste sentido Bobbio recorre a Karl Popper segundo o qual "o que distingui essencialmente um governo democrático de um não democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue". (1986. p. 39);

c) **da "renovação gradual"** ou **"revolução silenciosa"** (exemplo: as relações entre os sexos);

d) **da irmandade ou fraternidade** (tributária da Revolução Francesa). A este respeito nos diz Bobbio:

> Em nenhum lugar do mundo o método democrático pode perdurar sem tornar-se um costume. Mas pode tornar-se um costume sem o reconhecimento da irmandade que une todos os homens num destino comum? Um reconhecimento ainda mais necessário hoje, quando nos tornamos a cada dia mais conscientes deste destino comum e devemos procurar agir com coerência, através do pequeno lume de razão que ilumina nosso caminho (1986, pp. 39-40)

Em outro texto bobbiano encontramos a seguinte passagem: "Esse nexo entre democracia e paz coloca bem em evidência o quanto é importante que os sistemas políticos que deveriam dar vida ao poder comum sejam homogêneos: importância já percebida por Kant quando sustentou que a forma de governo dos Estados que se associam em uma liga pacífica deve ser republicana." (BOBBIO, 2009, pp. LIV-LV).

[301] "Para Bobbio, a democracia não depende apenas de certos procedimentos; nela também há valores. Estes é que sustentam as regras. Entre os princípios mais destacados encontram-se a liberdade, que se realiza mediante a participação dos cidadãos na definição das decisões coletivas; a igualdade, em particular no que diz respeito à política e que concede a mesma dignidade a cada um dos cidadãos; a **solução pacífica** [*grifo nosso]* das controvérsias mediante o diálogo e o entendimento entre posições diferentes, bem como a tolerância, que se expressa na capacidade de admitir que existem formas de pensamento diferentes daqueles que professamos." (SANTILLÁN, J. Fernandez. In BOBBIO, 2003 b, p. 24).

A paz[302]: um valor a ser perseguido

Não é muito difícil de perceber que este último "ideal", em particular, é muito próximo da idéia e da realidade de paz duradoura também desejada por Bobbio[303]. Por oportuno recorremos a uma passagem da obra "O Problema da Guerra e as vias da paz", onde percebemos a relação estabelecida por Bobbio entre "regras" e "valores", vejamos:

> O exemplo mais elevado e mais convincente do método não-violento para a solução de conflitos sociais, não é preciso ir muito longe para encontrá-lo. Felizmente, nós o experimentamos todos os dias até em nosso país; trata-se da democracia. Desde a sua primeira aparição, a democracia substituiu o corpo a corpo pela discussão, o golpe de misericórdia do vencedor sobre o vencido pelo voto e a vontade da maioria, que permite ao vencido de ontem tornar-se o vencedor de amanhã *sine effusione sanguinis* (BOBBIO, 2003 a, p. 47.).

Este parágrafo citado está no prefácio da primeira edição da obra "O problema da Guerra e as vias da paz", publicada em 1979. O único dos prefácios (tiveram mais outros quatro: o de 1984; de1991 e o de 1997 - 4ª edição), no qual Bobbio faz referência direta à associação Democracia e Paz. Associação essa que fica mais bem expressa na constatação:

> Terminada a Guerra [2ª Guerra Mundial, de 39 a 45] e abolido o fascismo, eram dois os problemas fundamentais que estavam diante de nós: o ordenamento democrático dentro do nosso país e o ordenamento pacífico nas relações entre nosso país e o resto do mundo. Os dois problemas eram estreitamente conexos, ou melhor, eram na origem o mesmo: o problema da eliminação, ou pelo menos da maior limitação possível, da violência como meio para resolver os conflitos entre os indivíduos e entre grupos, seja dentro de um mesmo Estado seja nas relações entre os Estados (BOBBIO, 2003 a, p. 39).

Ainda na primeira edição da obra supracitada Bobbio lembra que enfrenta o problema da **"Formação da Consciência Atômica"**, ou seja, tinha como propósito principal "chamar a atenção de um público ainda desatento sobre a corrida, cada vez mais rápida, e desde então considerada irrefreável, para as armas atômicas por parte das duas superpotências."

---

[302] Vejamos o que o Bobbio nos diz sobre o conceito de paz: "Uma definição não pode deixar de começar pela delimitação do campo. Comumente tala-se tanto de paz interna (em frases como 'estar em paz consigo mesmo', a 'paz da consciência', e similares) quanto da paz externa. Aqui me ocupo somente da segunda... [grifo nosso]. Na sua acepção mais geral, 'paz"significa ausência (ou cessação, solução etc.) de um conflito: por 'paz interna' entende-se a ausência (ou cessação etc.) de um conflito interno (...); por 'paz externa', a ausência (ou cessação etc.) de um conflito externo, no qual por 'externo' entende-se um conflito entre indivíduos ou grupos diferentes (...). A paz de que pretendo falar (...) é aquela para a qual as pesquisas voltam geralmente a atenção (...). Trata-se daquela paz que põe fim àquele tipo particular de conflito que é a guerra (em todas as suas acepções)." (BOBBIO, 2003 a, pp. 138-39).

[303] O tema da paz, juntamente com o tema da democracia e dos direitos humanos, constitui as das realidades que canalizaram grande parte das energias intelectuais e aspirações existenciais e ao qual Bobbio sempre se voltou. Ele assim descreve a ligação entre esses três temas: "Por sugestão e com a ajuda de Luigi Bonanare e Michelangelo Bovero, recolhi neste volume ["A Era dos Direitos"] os artigos principais, ou que considero principais, que escrevi ao longo de muitos anos sobre o tema dos direitos humanos. O problema é estreitamente ligado aos da democracia e da paz, aos quais dediquei a maior parte de meus escritos políticos [gripo nosso]. O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas. A paz, por sua vez, é pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o processo de democratização do sistema internacional, que é o caminho obrigatório para a busca do ideal da 'paz perpétua', no sentido kantiano da expressão, não pode avançar sem uma gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos do homem, acima de cada Estado. Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos'. (Cfr. BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** 19ª reimpressão. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.).

(2003 b, p. 19). Na era da possibilidade de dizimação da espécie humana como um todo, a guerra se apresenta como uma "via bloqueada"[304]

Podemos perceber que Bobbio ao tratar, particularmente das "vias da paz", apresenta três formas de pacifismo ativo[305], a saber:

> **1) Instrumental** (que atua sobre "os meios" e é marcada pelas políticas de desarmamento; a paz do desarmamento):
> No pacifismo instrumental convém distinguir dois momentos: o primeiro deles é representado pelo esforço para destruir as armas ou pelo menos para reduzir ao mínimo sua quantidade e periculosidade; o segundo momento é representado por todas as tentativas realizadas no escopo de substituir os meios violentos por meios não violentos... (BOBBIO, 2003 a, p. 98).

> **2) Institucional** (como o nome já deixa entrever, atua sobre "as instituições")**,** podendo ser:
> a) Jurídico: a paz através do Direito Positivo:
> Para o pacifismo jurídico o remédio por excelência é a instituição do supra-Estado ou Estado mundial: (...) a única via para eliminar a guerra é a instituição dessa autoridade superior, que não pode ser outra senão um Estado único e universal acima de todos os Estados existentes (2003 a, pp. 102-103).
> b) A Paz através da revolução social:
> Para o pacifismo social o remédio por excelência é a transformação da ordem social capitalista, ou a passagem do capitalismo ao socialismo; não a eliminação dos Estados, mas a destruição de um certo tipo de Estado (2003 a, p. 103).

> **3) Finalista** (que atua sobre "a transformação dos homens")**,** que por sua vez também pode ser:
> a) Ético-religiosa: para os pacifistas desta orientação, o problema da paz (e da guerra) é um problema de conversão.
> b) Terapêutico: os pacifistas desta orientação entendem a guerra como uma doença a ser curada. "Os primeiros confiam da *pedagogia,* isto é, numa obra de persuasão; os segundos, numa *terapia,* isto é, num tratamento." (BOBBIO, 2003 a, p. 107).

Bobbio assume mais explicitamente, em vários artigos e momentos, a sua posição em favor do "pacifismo institucional-jurídico", ou seja,

> pela solução que prevê a instituição de um Terceiro acima das partes, bastante forte para poder prevenir os tradicionais conflitos entre Estados e, caso um conflito estoure, para limitar suas conseqüências, e legitimado ao mesmo tempo pelo consenso da grande maioria dos Estados que compõem o sistema internacional (2003 a, p. 08).

Na obra *Il Terzo assente* [O Terceiro Ausente] de 1989 e que foi, recentemente, traduzido e publicado no Brasil[306] (com um primoroso tra-

[304] Cfr. "A guerra como via bloqueada". In. BOBBIO, N. **O problema da guerra e as vias da paz.** 2003 a, pp. 53-58.

[305] "Por pacifismo entendem-se toda teoria (e o movimento correspondente) que considera uma paz duradoura, ou, simplesmente para usar a expressão de Kant, perpétua, e universal, como bem altamente desejável, tão desejável que qualquer esforço para atingi-lo é considerado digno de ser perseguido". (BOBBIO, 2003 a, p. 156).

[306] Cfr. BOBBIO, N. **O Terceiro Ausente: ensaios e discursos sobre a paz e a guerra.** Organização Pietro Polito; prefácio à edição brasileira: Celso Lafer; Trad. Daniela Versiani. Barueri/SP: Manole, 2009. Ao prefaciar o livro em pauta, Celso Lafer assim o apresenta: "*O Terceiro Ausente,* livro que desenvolve e em parte atualiza os temas de *O Problema da Guerra e as vias da paz,* tem como fio condutor discutir as lições do labirinto e explorar as saídas que estas lições oferecem para a análise e a teoria das relações internacionais." (LAFER, C. "Bobbio e as Relações Internacionais". In: BOBBIO, N. Op. Cit. p. XXI).

tamento editorial e o apoio do Centro de Estudos Norberto Bobbio), o filósofo de Turim assim corrobora e explicita melhor sua posição:

> Um sistema político duradouro e estavelmente pacífico é um sistema político no qual ocorreu a passagem do terceiro entre as partes para o terceiro acima das partes. Essa passagem ainda não ocorreu, ou ocorreu de forma ainda imperfeita no sistema internacional. Para ser eficaz em dirimir os conflitos entre as partes, o Terceiro deve dispor de um poder superior ao delas. Mas, ao mesmo tempo, um Terceiro superior às partes que seja eficaz sem ser opressivo **deve dispor de um poder democrático** [grifo nosso], ou seja, fundado sobre o consenso e sobre o controle das mesmas partes das quais deve dirimir os conflitos (BOBBIO, 2009, p. LIII).

No entanto, sem perder o "realismo político" que lhe é tão marcante, ao estabelecer uma relação entre a "exigüidade" versus a "eficácia" das três ações pacifistas acima descritas, Bobbio assim a descreve: a primeira [desarmamento] é a mais exeqüível e a menos eficaz; a terceira [ético-religioso] seria a mais eficaz e a menos exeqüível e, finalmente, a segunda [institucional] é menos exeqüível que a primeira e menos eficaz que a terceira; porém, para Bobbio, este é o mais crível, em parte, pois

> No que tange às possíveis vias da paz, da observação de que os dois requisitos de exeqüibilidade e de eficácia estão em relação inversa decorre uma conclusão: na situação presente da humanidade nenhuma das vias até agora cogitadas é, *ao grau máximo, exeqüível e eficaz*. O que significa que a meta, posto que possa ser atingida, ainda está longe. Mas será que temos tempo de esperar? (BOBBIO, 2003 a, p. 112).

Considerações finais

Encaminhando-nos para as conclusões de nosso trabalho, recorremos à metáfora do labirinto[307], bastante utilizada por Bobbio:

> A história é um labirinto. Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum (Cfr. BOBBIO, 2003 a, pp.50-51)

Desta feita, podemos dizer que algumas das grandes lições que Bobbio quer nos transmitir no tocante ao problema da Democracia e da Paz é que:

1ª de fato, a guerra em nossa atual era atômica, é uma "via bloqueada", um caminho sem saída do qual devemos sempre mais nos afastar;

2ª não obstante o "pessimismo da razão" devemos alimentar o "otimismo da vontade", ou seja, acreditarmos que "existe uma saída" e que "devemos procurá-la nós mesmos", pois como nos diz Lafer "a paz, como a democracia, não é um 'dado' mas um 'construído' possível da convivência humana;

3ª quem sabe a democracia não seja, de fato, um dos caminhos que nos levem a algum lugar mais seguro na busca de uma paz duradoura? Apostemos e, principalmente, engajemo-nos nesta possibilidade.

[307] "A metáfora explicita a visão que Bobbio temo do papel da razão na História, que é tanto de indicar a existência de caminhos bloqueados no labirinto da vida coletiva quanto o de buscar, em função das lições do labirinto, caminhos de saída, que nunca são uma saída definitiva." LAFER, C. "Bobbio e as Relações Internacionais". In: BOBBIO, 2009, p. XXXI.

Referências

BOBBIO, N.. **O Problema da Guerra e da Paz.** Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 2003 (a).

_____. **O Futuro da Democracia:** uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Norberto Bobbio: o filósofo e a política.** Organização e apresentação José Fernándes Santillán; prefácio Norberto Bobbio; Trad. César Benjamim e Vera Ribeiro (partes VI a IX). Rio de Janeiro: Contraponto, 2003 (b).

_____. **O Terceiro Ausente:** ensaios e discursos sobre a paz e a guerra. Organização Pietro Polito; prefácio à edição brasileira: Celso Lafer; Trad. Daniela Versiani. Barueri/SP: Manole, 2009.

_____. **O Tempo da Memória:** *De Senectute* e outros escritos autobiográficos. 4 ed. Trad. Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros Escritos.** Trad. Magda Lopes e Marisa L. da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção Clássicos do Pensamento Político).

A IDEIA DE PROGRESSO DA HUMANIDADE. UMA ANÁLISE DA FILOSOFIA DA HISTÓRIA EM KANT E BOBBIO

THE IDEIA OF PROGRESS OF HUMANITY. AN ANALYSIS OF THE PHILOSOPHY OF HISTORY IN KANT AND BOBBIO

Luciano da SILVA[308]

Resumo

A doutrina do progresso não somente técnico-científico, mas moral e político da humanidade vêm sendo construída ao longo da história, sobretudo na Modernidade. Entre os seus forjadores encontram-se dois pensadores distantes no tempo, mas próximos nas ideias: Immanuel Kant, que pensou o Progresso não como necessário, mas possível, e Norberto Bobbio, que identifica seus indícios no ininterrupto movimento de expansão da democracia na nossa época. Esse trabalho objetiva analisar a atualidade da idéia de Progresso e com isso "propor o problema do sentido da história".

Palavras-chave: Ideia. Filosofia da História. Progresso. Democracia.

[308] Doutorando do Programa Integrado de Doutorado em Filosofia: UFRN – UFPB – UFPE. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB. E-mail: lucianojpb@gmail.com

Abstract

The doctrine of progress of humanity, not only technical and scientific, but moral and political, has been built throughout history, especially in Modernity. Among his forgers there are two thinkers distant in time, but close in ideas: Immanuel Kant, who thought the Progress not as a necessity, but as a possibility, and Norberto Bobbio, who identifies his signs in the uninterrupted movement of expansion of democracy in our time. This work aims to analyze the actuality of the idea of progress and thus, "to propose the problem of the meaning of history".

Keywords: Idea. Philosophy of History. Progress. Democracy

Introdução

A idéia de progresso pode ser compreendida como uma teoria que sintetiza uma visão do passado e uma profecia do futuro, tornando possível pensar a humanidade a partir de um lento, mas constante, desenvolvimento sem apresentar sinais de retrocesso. A doutrina do progresso é um caminho traçado pela humanidade do "primitivismo" em direção a um futuro "glorioso". Nesta visão, mesmo diante dos problemas ocorridos nos dois últimos séculos, a história caminharia para frente.

Uma das origens do conceito de progresso remonta à Modernidade com o surgimento do método científico-tecnológico que promove um inegável progresso técnico-científico, a partir do qual vários pensadores se perguntaram se era possível também um progresso moral e político. Embora seja possível encontrar no mundo clássico concepções próximas a essa ideia de progresso, como o sentido de marcha do universo e o sentido de gradualidade desse processo, essa é uma ideia originariamente moderna, porque exige não só um fluxo constante, como também uma finalidade, elementos não encontrados nos clássicos.

Seu surgimento, segundo as exigências das interpretações contemporâneas, a exemplo de Bobbio, se encontra melhor definido na Renascença, em Jean Bodin, na *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* (1566), ao considerar que a história da humanidade reúne elementos os quais podem levá-la a um gradual aperfeiçoamento; como também em Bacon e Descartes: o primeiro ao afirmar que a Idade Moderna é mais avançada que as Idades passadas, consequentemente encontra-se mais próxima da verdade; o segundo ao descobrir leis naturais invariáveis e com isso excluir a ideia de um guia providencial. Na *querelle des anciens e des modernes*, estes últimos se afirmavam superiores aos primeiros, uma vez que seu conhecimento era mais rico, porque havia sido adquirido ao longo dos séculos e estava alicerçado sob a experiência dos antepassados (BINETTI, 2003). Essa interpretação da história humana reúne os elementos necessários à ideia de Progresso, porque apresenta gradualidade do processo histórico, e sentido de um longo futuro para a humanidade e a indicação de uma meta (SAINT-PIERRE, 2003).

Propomos-nos, no trabalho que segue, pensar a ideia de progresso da humanidade a partir de um recorte entre dois pensadores distantes no tempo, mas próximos nas idéias: Immanuel Kant (1724-1804), para quem o progresso moral é uma possibilidade e não uma necessidade; e Norberto Bobbio (1909-2004), o qual questiona se a ideia "iluminista" de progresso possa ainda ter sentido no advento do último século. O objetivo maior do artigo é analisar a Filosofia da História pensada por Kant à luz da questão levantada por Bobbio (2004, p. 121): "tem ainda algum sentido propor o sentido da história?"

Kant e a noção de progresso a partir da filosofia da história

Progresso como superação da menoridade

A concepção kantiana de progresso pode ser encontrada ao longo de sua vasta obra, mas é nos textos considerados ocasionais que essa noção se torna mais explícita: *Resposta à pergunta: que é o iluminismo?* (1784)*;* a *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita* (1784); *Início presumível de uma história humana* (1786); Á paz perpétua (1795); e *O conflito das faculdades* (1798). Nesse sentido, a afirmação de Gérard Lebrun (1986, p. 75) em relação "a oposição entre a *Historie,* disciplina do entendimento, e a *Weltgeschichte,* discurso sobre o sentido necessário da história", de que ela remonta a Kant e não a Hegel se mostra bastante oportuna.

No curso da história humana a natureza (*natura daedala rerum*)[309] é a garantia da paz perpétua. Seu movimento deixa transparecer uma finalidade ao possibilitar o surgimento da paz entre os homens a partir da "insociável sociabilidade" humana. Isto pode chamar-se destino ou mesmo providência, em referência ao objetivo para o qual caminha o gênero humano. Contudo, cabe ao próprio homem a construção da história.

O iluminismo é um dos caminhos para essa construção porque não significa uma época já iluminada, mas um processo de iluminação, a saída da menoridade, da qual o homem é o único responsável. Tarefa ainda mais difícil se esta menoridade já fizer parte de sua natureza. A superação dessa condição cabe ao esforço próprio e, nesse processo, a liberdade se mostra quase imperceptível nesse processo, porque ocorre de forma bastante lenta.

[309] "A *natureza è artífice de todas as coisas*", Lucrécio: *De Rerum Naturae*, V, 234.

Pode-se ainda pensar a liberdade por meio de uma "revolução", pela derrubada de um império ou de uma ditadura, mas Kant se refere a uma liberdade no âmbito do pensamento, única capaz de trazer a maioridade. Nessa forma de revolução o Estado não pode exercer controle, porque não pode intervir no âmbito do pensamento: "Semelhante contrato, que decidiria excluir para sempre toda a ulterior ilustração do gênero humano, é absolutamente nulo e sem validade, mesmo que fosse confirmado pela autoridade suprema por parlamentos e pelos mais solenes tratados de paz" (KANT, 1992, p. 15). Não aceitar uma tal forma de contrato, significa não deixar às gerações futuras os erros cometidos no presente, pois isso seria contrário ao iluminismo. A maioridade também compreende uma emancipação religiosa, porque essa tutela "além de ser mais prejudicial, é também a mais desonrosa de todas" (KANT, 1992, p. 18). O progresso ocorre pela liberdade no âmbito do pensamento, por isso, se trata de um progresso moral da humanidade, no qual a vontade deve ser autônoma[310].

Antagonismo como "condição" do progresso moral da humanidade

A liberdade da vontade é determinada por leis naturais universais. Dessa forma, o que se mostra confuso no indivíduo pode ser reconhecido

[310] A autonomia é o princípio supremo da moralidade. Fundamentalmente ela representa duas coisas: a vontade de uma legislação universal e o respeito à pessoa humana. Dessa forma, Kant pode afirmar a boa vontade como aquela que não pode ser má, isto é, quando transformada em lei universal não pode contradizer-se. A autonomia se explica pela liberdade, a qual constitui a propriedade da vontade de cada ser vivo. Enquanto racional, não é determinada por nenhuma causa estranha. Isso é possível pela razão (*Vernunft*), ao permitir distinguir entre mundo sensível e mundo inteligível, definindo assim, os limites do nosso entendimento. Essa distinção é importante porque o indivíduo precisa considerar-se como pertencente ao mundo sensível, sob leis naturais (heteronomia); enquanto pertencente ao mundo inteligível, sob leis independentes da natureza (mas fundadas na razão) (KANT, 1974).

como um desenvolvimento progressivo da espécie. A natureza humana não está sujeita ao controle humano[311]. Os homens podem controlar suas próprias ações, mas quando se trata do gênero humano, o controle cabe à própria natureza. Evidencia-se aí um fio condutor que exerce um controle sobre os conflitos, orientando a espécie humana num constante progresso moral, "um *propósito da natureza* que possibilite, todavia uma história segundo um determinado plano da natureza para criaturas que procedem sem um plano próprio" (KANT, 1986, p. 10). Não é possível pensar as disposições naturais da natureza humana sem propósito algum, por isso é preciso "encontrar um fio condutor para tal história e deixar ao encargo da natureza gerar o homem que esteja em condições de escrevê-la segundo este fio condutor" (KANT, 1986, p. 10). A natureza tem uma necessidade que está inscrita no conflito, aparentemente inconsciente, entre as pessoas. A realização desse fim da natureza é quase mecânico, porque o homem é naturalmente levado ao conflito. Não se trata de um resquício de determinismo na história. Kant relaciona natureza e história, mas mantém a distinção entre os dois conceitos[312]. A realização de um plano oculto da natureza é uma interpretação do conjunto das liberdades individuais, portanto, um homem racional livre, enquanto a história é construída a partir das realizações dessas liberdades. O fio condutor que se apresenta aí é a razão ao conciliar os fins individuais, os quais se mostram confusos numa primeira observação, ao resultado maior, qual seja, a constituição civil perfeita[313].

É fácil não perceber, no desenvolvimento individual dessas disposições, algo condizente com a proposta de progresso, porque este só é observado na totalidade dessas disposições. Os indivíduos agem a partir do livre arbítrio, onde encontram tudo que precisam para seu avanço moral. Portanto, ele não é guiado pelos instintos, ou por qualquer ideia inata, mas pela razão. Se puder alcançar a felicidade será por seu próprio mérito e pode tornar-se digno antes de qualquer outra coisa. Dessa forma, mesmo sem se dar conta cada geração prepara um degrau à ascensão das gerações futuras, tornando o que há de mortal no indivíduo numa imortalidade da espécie, única capaz de atingir a plenitude das disposições naturais humanas.

As leis criadas pelos homens controlam as disposições humanas como um meio para atingir essa plenitude. O antagonismo é a "insociável

[311] Em *O futuro da natureza humana* (2001), Habermas observa que a natureza já não é mais algo além do controle humano. Hoje, existe uma possibilidade real, através de uma "eugenia liberal", de tornar disponível o que até então é (era) naturalmente indisponível: a vida. A natureza humana já não é indisponível ao controle humano: [ ] "É assim que nomeio uma prática que deixa ao parecer dos países a possibilidade de intervir no genoma do óvulo fecundado. Isso não significa uma intervenção nas liberdades que competem moralmente a toda pessoa nascida, tenha sido ela gerada de forma natura ou programada de modo genético. Todavia, essa prática afeta um *pressuposto* natural da consciência da pessoa por ela atingida de poder agir de maneira autônoma e responsável" (HABERMAS, 2004, p. 108).

[312] Na *Fundamentação da metafísica dos costumes* a natureza é uma lei universal que surge como desmembramento consecutivo do imperativo categórico. Deste deriva a universalidade da lei, ou seja, a natureza no seu mais abrangente sentido. Significa dizer que a realidade da coisa é determinada por uma lei universal, denominada por Kant de imperativo. Portanto, além da fórmula "única" do imperativo categórico, pode-se também concluir como uma de suas consequências a lei da natureza: "age como se a máxima da tua ação se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza" (KANT, 1974, p. 224). Kant se refere a natureza não em sentido material, no qual nossa sensibilidade é impressionada por um objeto, do qual não podemos conhecer a essência, mas em sentido formal, ou seja, "possível graças à constituição do nosso entendimento, segundo a qual todas as representações da sensibilidade são necessariamente referidas a uma consciência, e mediante o que se torna primeiramente possível a nossa maneira própria de pensar, a saber, o pensamento por regras e, por seu intermediário, a experiência que deve inteiramente distinguir-se do conhecimento dos objetos em si" (KANT, 1988, 96).

[313] Campre-Casnabet (1994, p. 108) se refere a esse plano oculto da natureza da seguinte forma: "Essa monstruosidade ética (o fim justifica os meios) é uma necessidade inscrita na natureza e na história".

sociabilidade" humana porque se refere à possibilidade de dissolução da sociedade devido ao conflito iminente, o qual se mostra como um meio de elevação da rudeza à cultura (KANT, 1986). Este é o inicio de um processo de iluminação que pode "finalmente transformar um acordo extorquido *patologicamente* para uma sociedade em um todo moral" (KANT, 1986, p. 13-4). Não haveria progresso sem o antagonismo, porque este representa a chave para a solução do maior problema que a espécie deve resolver, uma sociedade civil na qual as disposições humanas tenham liberdade para se desenvolver com respeito à constituição civil.

A solução desse problema é a superação do estado de natureza nos âmbitos interno e externo a um Estado. O estabelecimento da ordem social é o resultado da insociabilidade entre os homens, os quais reconhecem a necessidade do artifício da disciplina, inclusive para o desenvolvimento de suas disposições naturais. Mas, a dimensão desse problema mostra porque será o último a ser resolvido. Juntamente com a criação da sociedade civil vem a necessidade de um Senhor, o qual também precisa de um Senhor, uma vez que precisa ser tirado da própria espécie humana. Advém daí a dificuldade de encontrar um governante justo, seja este uma pessoa ou um grupo de pessoas, pois todos abusarão da liberdade que tem em mãos se não houver acima de si um Senhor que também o governe, segundo as leis. É uma tarefa difícil encontrar um homem perfeito entre uma humanidade imperfeita. Nesse sentido, Kant precisa recorrer a "ideia" de um governante justo, embora reconheça que "apenas a aproximação a esta ideia nos é ordenada pela natureza" (KANT, 1986, p. 16).

A guerra como meio à paz universal

Um dos pontos característicos da Filosofia da História apresentada por Kant é a elevação do conflito das disposições humanas ao âmbito internacional. O estado de natureza também se encontra entre os Estados, como mais uma situação propositada pela natureza para forçar o alcance de uma sociedade civil perfeita em sentido universal. Embora pareça duvidoso, a guerra é um dos meios que a natureza encontrou para superar a insociabilidade entre os homens. Kant utiliza o conceito de natureza em sentido teórico e não religioso, por ser mais apropriado aos limites da razão humana, a qual deve manter-se nos limites da experiência possível. A filosofia teórica de Kant mostra como não é dada ao homem a possibilidade de conhecer o absoluto, nesse caso, o dia em que se alcançará a sociedade civil perfeita. Pois, como um ser finito pode conhecer o infinito, o incondicionado? Contudo, Kant em momento algum desiste de encontrar o absoluto. A sua filosofia da história é prova dessa busca, porque cria a possibilidade de aproximação à ideia, por meio da liberdade, que tem origem nas disposições naturais de cada indivíduo. Nesse sentido, a história da humanidade é uma história política porque é construída a partir de um ordenamento jurídico (HERRERO, 1991). A sociedade cosmopolita só é possível pelo ordenamento do direito e, portanto, não se compara em nada com uma ideologia, utopia ou religião. Por isso, antes que determine esta garantia, aponta a necessidade de "examinar o "estado" que a natureza organizou para as pessoas que agem no seu grande cenário, em último termo, a garantia da paz; e, em seguida, examinar primeiro o modo como ela subministra esta garantia" (KANT, 1992, p. 143). Essa "providência" tomada pela natureza para a convivência dos homens sobre a Terra encontrou na guerra o artifício necessário para alcançar esse fim:

> Quando digo que a natureza quer que isto ou aquilo corra bem não significa que ela nos imponha um dever de o fazer (pois isso o pode fazer a razão prática isenta de coação), mas que ela própria o faz quer queiramos quer não (*fata volentem ducunt, nolentem trahunt*) (KANT, 1992, p. 146).

Se as discórdias intensas não se mostrarem suficientes para uma submissão dos homens à coação das leis públicas, a natureza tomará providências usando a guerra como artifício e mostrará aos indivíduos a necessidade dessas leis. Cada povo deve constituir-se num Estado, e como potência encontrará em seus vizinhos um contraponto, seus adversários. A solução para tais conflitos é a "Constituição Republicana", embora seja a mais difícil de constituir porque significa alcançar a plena realização dos direitos do homem. Mais uma vez, então, a natureza age para restabelecer a vontade geral, fundada na razão, mas que se mostra impotente na prática.

A natureza age em busca da boa organização do Estado a partir da força residente no indivíduo de frear os impulsos de seus semelhantes: "o resultado para a razão é como se essas tendências não existissem e / assim o homem está obrigado a ser um bom cidadão, embora não esteja obrigado a ser moralmente um homem bom" (KANT, 1992, p. 146). A natureza mostra o quanto é necessário o estabelecimento do direito, pois o que não for feito pela razão, será feito pela natureza: "isto significa, pois, que a natureza 'quer' a todo o custo que o direito conserve, em último termo, a supremacia. O que não se faz aqui e agora por negligência far-se-á finalmente por si mesmo, embora com muito incômodo" (KANT, 1992 p. 147).

Vale lembrar que o estado de natureza é hipotético e, dessa forma, pode ser pensado racionalmente. E ainda no âmbito do pensamento este pode ser superado em vista do estabelecimento do estado civil, único capaz de assegurar o meu e o teu exterior e fazer os homens e os Estados permanecerem no caminho de realização da plenitude de suas disposições morais.

Para Kant, a trajetória percorrida pela humanidade aponta para uma constituição civil perfeita. A ambição entre os Estados assegura que estes não podem negligenciar nada a seu povo, sem sofrer consequências em suas relações externas por conta disso. Se isto não evidencia o progresso da humanidade, mas confirma a finalidade da natureza e "traz a esperança de que, depois de várias revoluções e transformações, finalmente poderá ser realizado um dia aquilo que a natureza tem como propósito supremo, um estado cosmopolita universal, como o seio no qual podem se desenvolver todas as disposições originais da espécie humana" (KANT, 1986, p. 21,2).

Essa visão filosófica da história universal do mundo é possível, porque busca encontrar um sentido, uma ordem, em meio ao que parece desordenado. A estrutura de À Paz Perpétua resume essa proposta ao distinguir entre seis artigos chamados "preliminares" ao estabelecerem as condições necessárias para a suspensão dos motivos que poderiam ocasionar a guerra entre os Estados, e três denominados definitivos que estabelecem as regras para alcançar a paz duradoura. Em geral, a obra compreende quatro pontos fundamentais: (i) não existe uma relação jurídica entre os Estados; (ii) o estado de natureza deve ser superado entre os Estados; (iii) deve-se estabelecer uma federação de Estados livros, por meio de um contrário originário, com o intuito de impedir que a intromissão de um Estado nas decisões internas de outro; (iv) essa federação não deve modo algum se um Estado soberano acima dos outros Estados. Ela se refere a uma associação com a única finalidade de estabelecer a "igualdade" entre as nações. Vale salientar que se trata de uma confederação entre Estados soberanos, portanto, uma associação de interesses

comuns, cada um conservando sua autonomia (BOBBIO, 1992).

A interpretação de Kant situa-se no campo do possível, isto é, de uma condição que permite tão somente uma aproximação da essência do objeto em questão, nesse caso da ideia de uma constituição civil perfeita, a qual se encontra no propósito da natureza.

A filosofia kantiana da história interpreta os fatos históricos como uma teleologia natural, que segue um caminho inconsciente, não determinado, sem uma direção intencional a um fim, um progresso. Kant pretende saber se o género humano progride moralmente, de forma constante, ou se moralmente encontra-se estagnado, isto é, dando voltas que o fazem permanecer no mesmo lugar. Há, portanto, três possibilidades de analisar essa questão:

> A *primeira* asserção pode denominar-se *terrorismo* moral, a *segunda, eudemonismo* (que se designaria também *quiliasmo,* olhando a meta da progressão numa vasta perspectiva), mas a *terceira, abderitismo*; porque, em virtude de uma verdadeira detença no moral ser impossível, um movimento ascensional perpetuamente mutável e um recair tão iterativo e profundo (por assim dizer, uma eterna oscilação) nada mais decide do que se o sujeito permanecesse no mesmo lugar e em repouso (KANT, 1993, p. 97).

A opção de Kant é pela segunda asserção, porque o antagonismo move os indivíduos na busca pela projeção (*Ehrsucht*), a vontade de dominação (*Herrschsucht*) e a cobiça (*Habsucht*), de forma que não possam prescindir nem mesmo daqueles que não suportam. Kant não tenta, em nenhum momento, negar a história empírica, "pois como nossos descendentes longínquos irão arcar com o fardo da história que nós lhe deixamos depois de alguns séculos?" (KANT, 1986, p. 24). O seu avanço, em relação aos outros pensadores do *jusnaturalismo* moderno, encontra-se na proposta de uma paz universal entre vários Estados soberanos, sem que nenhum deles detenha o comando dessa união. Sua Filosofia da História e da Política se mostra como uma forte base de sustentação da atual discussão dos direitos humanos[314], porque se refere a direitos fundamentais como a vida, a liberdade e a felicidade[315].

A unificação dos Estados em torno da ideia de direito das gentes resulta na separação dos mesmos, um independente do outro. Esta situação não deixa de representar uma situação de guerra, mas é importante para evitar que os Estados (todos) sejam unificados num só, submetidos ao controle de uma única potência, "uma monarquia universal". Para garantir a independência de cada Estado, a natureza se serve de dois meios: a separação dos povos pelas línguas e pelas religiões. Kant está ciente de que essa separação pode tornar-se um pretexto para o início de uma guerra, mas o que prevalece é a ideia de aperfeiçoamento da cultura, que significa um progresso constante da espécie humana através de outros artifícios, como o comércio (KANT, 1992).

Trata-se de tentar diminuir o abismo entre o entendimento teórico e a razão prática, relacionando o fim último da natureza (vista teoricamente como um sistema teleológico) ao fim terminal posto pela moralidade, ou seja, "o conceito de natureza (...) é pensável, quer metafisicamente e completamente a priori, quer fisicamente, isto é, a posteriori e

[314] Contemporaneamente, mais precisamente após as duas grandes guerras, a discussão dos direitos humanos avançou significativamente: 1) com a criação da Organização das Nações Unidas – ONU; 2) com a assinatura do tratado da União Européia – UE. Nesta última, alguns dos direitos já enunciados por Kant em À paz perpétua, mostram-se mais acentuados.

[315] Contemporaneamente algumas teorias se mostram contundentes à fundamentação kantiana dos Direitos Humanos. Pode-se pensar, por exemplo, na argumentação de Hans Jonas, para quem as transformações sofridas pelo mundo no último século "acarretaram uma mudança na natureza do agir humano" (JONAS, 2006).

necessariamente só mediante a experiência determinada" (KANT, 2005, p. 315). O filósofo, enquanto um investigador racional tem o papel árduo de buscar a inteligibilidade nos fatos históricos e ações humanas, o que torna comum relacionar o progresso da humanidade em Kant à esperança religiosa[316]. Mas não custa ressaltar que se trata de um progresso originado do antagonismo nos âmbitos interno, entre pessoas, e externo, entre Estados, que se sentem coagidas a estabelecer uma coalizão progressiva em direção a uma sociedade perfeita,

> [ ]ideia inalcançável em si que, no entanto, não é um princípio constitutivo (da expectativa de uma paz que se mantenha em meio à mais viva ação e reação dos homens), mas apenas um princípio regulador: o de persegui-la aplicadamente como a destinação da espécie humana, não sem a fundada suposição de uma tendência natural para ela (KANT, 2006, p. 225).

A predisposição que há em cada indivíduo, que ao mesmo tempo os torna iguais, revela que a espécie humana não se define por ser uma espécie má, mas por uma espécie de seres capazes de elevar-se do mal ao bem de uma maneira ininterrupta para o melhor. Isto reafirma a ideia de um constante progresso tanto moral quanto jurídico e político da espécie humana.

Bobbio e a noção contemporânea de progresso

A recuperação do conceito de Filosofia da História

O constante desenvolvimento da humanidade, segundo a avaliação contemporânea apresentada por Bobbio, tem como uma de suas características o aumento da força bélica, tornando possível a algumas nações se imporem a outras, provocando uma divisão entre países ricos e pobres, países de centro e de periferia. Tudo isso cria uma dificuldade de interpretação geral da história.

Nesse contexto, também ganha força mais uma vez o problema que acompanha o homem desde seus primórdios: "Quem somos? De onde viemos? Para onde vamos?" Essas questões não são apenas necessárias, mas urgentes, a julgar pela capacidade de autodestruição alcançada pela humanidade desde o último século. Relacionar esse avanço bélico com o crescimento cada vez maior da miséria entre países pobres, bem como apresentar uma reposta sensata capaz de encontrar um sentido na história em meio a tantos problemas é tarefa das mais difíceis. Isso cabe ao homem de razão, único capaz de ver além dos eventos históricos, porque procura sempre o sentido destes e não apenas os relatos dos fatos (BOBBIO, 2004).

O contraste entre o grande avanço em vários sentidos, de poucos países, e uma "quase" estagnação (econômica, cientifica, moral) por parte de muitos outros não deixa dúvida quanto a ambigüidade da história. O distanciamento entre economias, as duas guerras mundiais, os genocídios, a bomba atômica, entre vários outros eventos, foram fundamentais para o

[316] Para Allen W. Wood (2008), a filosofia kantiana da história não se define por uma vocação moral e das esperanças morais-religiosas fundadas nela. Porém, para Edmilson Menezes (2000, p. 305), "a esperança é o elemento que, por excelência, viabiliza uma compreensão da história como primado da razão prática [...] Ela representa o ingrediente que impulsiona a história e acrescenta-lhe sentido". José Heck (1983, p. 14), ainda sobre essa noção de liberdade em Kant, comenta que "Kant não invoca o homem 'natural', nem o homem 'histórico' para confirmar, ilustrar ou provar seu postulado acerca da liberdade". Por sua vez, Francisco Javier Herrero (1991, p. 07), afirma que "se Hegel concebeu a história como 'o progresso na consciência da liberdade', foi porque Kant havia aberto o caminho com sua concepção da história como a progressiva realização do fim dado antecipadamente na ideia pela razão ou, em outras palavras, como a progressiva conquista da liberdade [...] Assim, com a fundamentação da esperança, Kant preparou o 'Princípio-esperança' de Bloch, e com isso toda a presente teologia da esperança e da libertação".

desgaste da ideia de progresso moral da humanidade. Aceitar a existência de um plano da natureza não significa não enxergar esse problema, bem como não significa acreditar na existência de uma "mão divina" agindo de forma invisível sobre as vidas das pessoas, tal como a ideia de Providência ou Espírito Universal (BOBBIO, 2004). Parece bastante claro para Bobbio que uma visão geral da história humana é sempre possível se esta for filosófica, a qual pretende uma análise racional dos eventos.

Nesse sentido, é preciso reconhecer a contribuição de Kant, para o qual, como já se mostrou, a história humana caminha ininterruptamente para frente, mesmo de forma lenta. A história profética é um método, a partir do qual se recorre a leitura de um evento, chamado por Kant de "extraordinário", ao qual Bobbio recorre para tentar resolver a questão da ambigüidade da história. Não se trata de uma previsão do futuro, mas da análise de um fato histórico para alcançar uma compreensão do conjunto dos acontecimentos das relações humanas.

Tendo como ponto de partida um evento da história humana, esse não poderia ser qualquer um, porém aquele capaz de mostrar um avanço moral, social, político e jurídico da sociedade mundial. Com efeito, a escolha da Revolução Francesa como um fato dessa natureza, por parte de Kant, não ocorreu de maneira gratuita, isso é bastante claro para Bobbio.

A afirmação dos direitos naturais, como a vida e a liberdade, formam o caráter significativo da Revolução Francesa e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 os ressalta na orientação as nações a persegui-los incansavelmente. Esse evento supera o estado de natureza e estabelece de uma ordem sobre o conflito. O desdobramento desse evento pode ser visto, hoje, como o compromisso entre os Estados atuais, na obrigação imposta a estes de estabelecerem um equilíbrio jurídico internacional, um ordenamento sobre a insociabilidade entre as diferentes culturas. Isso pode ser visto como uma referencia ao tema central da Paz Perpétua (1795), pelo fato do individuo singular ser elevado à categoria de cidadão do mundo, quase duzentos anos depois. Vale ressalta que estamos ainda em pleno processo de consolidação desse direito. Trata-se de uma nova fase do direito internacional, na qual ocorre uma mudança de direito de todos os indivíduos, inspirada no pensamento político de Kant (BOBBIO, 2004).

Se há interpretações em que o cosmopolitismo kantiano aparece como uma tentativa de impor os costumes ocidentais ao resto do mundo, como um impedimento ao desenvolvimento das outras culturas, cada uma a sua maneira, Bobbio nos lembra que o real sentido desse direito é a criação de duas obrigações para os Estados: (i) a primeira é não tornar prisioneiro um visitante; (ii) o segundo é não usar o artifício da visita para escravizar o anfitrião. Dessas duas obrigações decorre o resultado significativo do pensamento político de Kant, a saber, o reconhecimento do indivíduo não mais apenas como cidadão de seu Estado, mas como cidadão do mundo, ao ponto em que o não cumprimento do direito de uma pessoa em qualquer lugar do mundo, é sentido por todos os outros em qualquer outro lugar da Terra como a violação de seus próprios direitos. Diz Kant (1992, p. 140):

> Ora, como se avançou tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos da Terra que a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos o outros, a ideia de um direito cosmopolita não é nenhuma representação fantástica e extravagante do direito, mas um complemento necessário de código não escrito, tanto do direito político côo do direito das gentes, num direito público da humanidade em geral e, assim, um complemento da paz perpétua, em cuja contínua aproximação é possível encontrar-se só sob esta condição

Qual progresso?

Mas, o fim do milênio renova a questão da origem e finalidade do homem, dando margem a pelo menos duas perspectivas: (i) do ponto de vista moral não haveria um progresso; (ii) do ponto de vista do cientifico haveria um progresso tecnológico, o qual criou todos os meios necessários para um desenvolvimento moral do homem. A história sempre foi interpretada como estando em constante progresso para o melhor, de tal forma que o progresso moral e social estaria sendo arrastado nesse desenvolvimento. Contudo, a eclosão das mais diferentes guerras no último século puseram em dúvida essas afirmações, dando espaço ao surgimento da ideia de "mito do progresso"[317]. Reforça essa afirmação, a ideia de que o avanço tecnológico potencializou a capacidade de destruição do homem pelo próprio homem, tanto quanto ou mais ainda do que a capacidade de emancipação.

Mas isso não seria, para Bobbio, o fim da ideia de progresso, no máximo talvez o fim da ideia iluminista de um progresso geral, o qual incluía também o moral, ligado ao desenvolvimento da ciência. Parece bastante sensato afirmar que Bobbio lê a sua época com os olhos de Kant, fazendo as devidas atualizações desse pensamento. Entre outras questões, o avanço da democracia é um indício de que o homem se afasta da intolerância dos mais diferentes tipos, pelo menos nos países em que esse regime se encontra consolidado. Contudo, é bem claro a Bobbio (2000b, p. 207) que "uma sociedade internacional completamente democratizada pressupõe que todos os Estados que a compõem sejam democráticos. A realização de um processo é obstaculizada pela não-realização do outro".

A desconfiança na ideia de progresso não é sem motivo, pelo contrário, a história a maior prova da sucessão de eventos que levaram à essa descrença. Mesmo assim, essa categoria não está sepultada, pelo menos para pensadores como Bobbio. Podemos perceber como as grandes visões da história não perderam o sentido, embora a ideia de progresso já não encontre a devida compreensão. O pensamento de Bobbio, nesse sentido, aponta para uma hipótese, a da possibilidade de recuperação dessa ideia a partir do abandono das concepções deterministas da história, a exemplo de Hegel que concebe a história mundial como uma relação dialética entre Estados, onde prevalece o representante do o "espírito do mundo" naquele dado momento histórico. Diante do direito absoluto de tal Estado, o direito dos outros Estados soberanos deixam de existir. Se no Direito Público externo os Estados são indivíduos particulares, na História Universal representam apenas momentos no desenvolvimento da ideia universal do espírito na sua realidade efetiva, ou seja, pertencem ao domínio do espírito. Entre eles a condição natural é o estado de guerra originado das relações de forças travadas ao longo do desenvolvimento da história (HEGEL, 1990).

O Estado é o fim da história, e nele encontra-se toda a realidade espiritual do indivíduo. É a determinação da Ideia Divina na terra e a história manifesta a gradação do absoluto em direção à verdade e à consciência de si mesmo. A história é um conceito representado por formas especiais de representação e interpretação, ou seja, cada passo do processo tem seu princípio determinado e próprio, e se difere de todos os outros. É o espírito concreto de um povo (*Volkgeist),* ao alcance apenas do pensamento. O espírito é imortal, pois não há passado nem futuro, só

[317] Pode-se tomar como exemplo a análise de Gilberto Dupas (2006, p. 278), segundo a qual, "o desenvolvimento da ciência e da técnica é a dinâmica central em torno da qual se organizam os discursos hegemônicos que mantêm a tentativa de associar a expansão do capitalismo ao progresso, entendido como assunção da felicidade por meio do livre mercado e do consumo".

um *agora* essencial compreendendo todas as fases anteriores. Na visão hegeliana, as nações crescem e morrem, promovendo sempre algo novo: a realização do princípio ou destino particular de uma nação é também o fruto que por fim a envenena "como o fim e o objetivo que ele só alcança em sua concretização na realidade" (HEGEL, 1999, p. 55).

Através deste movimento dialético a natureza humana revela-se em formas de vida e experiência em permanente mutação. A sociedade civil (*bürgerliche* Gesellschaft) é o reino da miséria física e moral**,** ela só se torna um espaço de realização humana, na medida em que se introduz nela uma racionalidade que a supera através do Estado (*Staat*). "O Estado é a realidade em ato da Ideia moral objetiva, o espírito como vontade substancial revelada, clara para si mesma, que se conhece e se pensa, e realiza o que sabe e porque sabe" (HEGEL, 1976, 216). O reconhecimento da variedade essencial manifestada pelo desenvolvimento humano é tanto uma condição prévia da verdadeira compreensão histórica como reconhecimento do modelo que lhe subjaz. Hegel concebe a relação entre Estado e sociedade civil como dialética (*Dialetik*), o que explica o movimento tanto na sociedade civil quanto no pensamento. No Estado, enquanto instância absoluta (*Absolut*), se encontra uma coerência sistemática, ou seja, "essa distinção não é abstrata; a sociedade civil é momento do Estado; não é algo que se superpõe ao Estado" (SALGADO, 1996, p. 381). No sistema hegeliano a harmonia do "espírito" (ou Deus, ou mesmo Estado) é perdida porque o espírito entra em contradição consigo mesmo e se aliena de si constituindo, em seguida, o mundo. Da relação entre espírito e, agora também, o mundo tem-se uma nova realidade: o espírito-mundo.

Contrariamente a essa tradição e mais afeito ao iluminismo como já vimos, o destino da espécie humana, para Bobbio, está nas mãos dos homens. Por isso, se a palavra progresso tem ainda algum sentido e não quer ser um escárnio às milhões de vítimas da história, ela pode ser concebida unicamente como uma possibilidade e não como uma determinação histórica. Esse é o fundamento que Bobbio encontra em Kant:

> Percebo perfeitamente que todo este meu discurso é conjectural. Trata-se de uma conjectura que se inspira na ideia kantiana segundo a qual a paz perpétua só é possível entre Estados que tenham a mesma forma de governo e quando esta forma de governo for a forma republica (aquela forma de governo na qual as decisões coletivas cabem ao povo), integrada pela ideia segundo a qual a união de todos os Estados também deve ter forma republicana (BOBBIO, 2000b, p. 207).

Bobbio é um pensador que admite o sentido da ideia iluminista de progresso para o mundo atual, a partir de uma re-interpretação da tradição kantiana do progresso como uma possibilidade aberta à humanidade, a qual se encontra, particularmente na época atual, unida e separada ao mesmo tempo por condições materiais bem concretas. Nesse sentido, a democracia e o Estado de Direito são a mediação desse paradoxo[318]. Ela parece cumprir bem o seu papel, pelo menos até hoje. Embora não tenha alcançado ainda sua forma perfeita, a sua "dinâmica" continua mostrando-se uma barreira à instauração de uma ditadura após a II Guerra Mundial e a partir de então, as nações como um todo parecem caminhar na direção de uma democracia universal.

À medida que a democracia se afirma, ao se sustentar através de um progressivo movimento de mudança da sociedade, torna-se mais

318 Ver: TOSI, G. Realismo e Cosmopolitismo nas Relações Internacionais, In: *Direitos humanos em uma época de insegurança* / Organizado por E. Santoro, G. Mesquita Batista, M. de N. Tavares Zenaide e R. Greco Tonegutti. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010, 440 p.

evidente a afirmação dos direitos do homem. O constante progresso da humanidade afirmado por Kant no *Conflito da faculdade filosófica com a faculdade do direito* estaria presente, segundo o pensamento político de Bobbio, no ininterrupto movimento da democracia frente aos obstáculos que surgem a todo instante. Seu processo de desenvolvimento tem mostrado um constante progresso da humanidade, nos campos da moral, do direito e da política. Contudo, vale relembrar que o progresso moral é sempre mais lento que os demais.

O pensamento de Bobbio caminha na direção de fortalecer na contemporaneidade as ideias apresentadas por Kant na modernidade, ao enfatizar como o reconhecimento dos direitos dos homens já faz parte da pauta das relações entre Estados. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabeleceu as premissas para elevar o "indivíduo singular" a "sujeito jurídico do direito internacional". O direito passa, assim, da condição de direito das gentes a direito de todos os indivíduos, definido por Kant como cosmopolita. **Essa é a evidência de que o problema do sentido da história é vigente**.

Bobbio oferece uma avaliação contemporânea da proposta kantiana à luz dos acontecimentos históricos dos dois séculos que nos separam do pensador de Könisgberg. E se pergunta até que ponto a ideia kantiana de um progresso político da humanidade se realizou nesse conturbado período histórico, sobretudo no século passado, talvez o século mais violento da história da humanidade. Com inspiração em Kant, diz Bobbio (2000a, p. 669):

> [ ] entendo no sentido kantiano do "contínuo progresso em direção ao melhor", onde o "melhor" deve ser interpretado não em sentido moral, mas em sentido puramente cognitivo, ou seja, de um melhor conhecimento do mundo e do nosso estar no mundo, ou mesmo como criação de instrumentos cada vez mais eficazes para atingir os objetivos desejados e prefixados: maior velocidade nos transportes, maior amplitude e maior difusão das comunicações, maior segurança e eficácia nos cuidados com a saúde, ou, ao contrário, maior capacidade destrutiva na esfera do agir político em cuja base está a relação amigo inimigo, e portanto a necessidade de ofender e se defender.

A Revolução Francesa representou para Kant o sinal de progresso moral da humanidade no seu tempo, Bobbio (2004, p. 128) vê esse sinal no "crescente interesse dos eruditos e das próprias instancias internacionais por um reconhecimento cada vez maior, e por uma garantia cada vez mais segura, dos direitos do homem". Para Bobbio, a exemplo de Kant, um sinal premonitório não é uma prova, mas um indício de um possível e desejável progresso da humanidade para o melhor.

Referências

BINETTI, Saffo Testoni. **Progresso.** – In. Norberto BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 2003.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro: Campus, 2004.

_____. **Teoria geral da política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Org. por Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. – Rio de Janeiro: Campus, 2000a.

_____. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Immanuel Kant.** Trad. Alfredo Fait. 2ª Ed. Brasília: UNB, 1992.

CRAMPE-CASNABET, M. **Kant:** uma revolução filosófica. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

DULPAS, G. **O mito do progresso:** ou progresso como ideologia. São Paulo: UNESP, 2006.

HABERMAS, J. **O futuro da natureza humana:** a caminho de uma eugenia liberal? Trad. Karina Janine. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HECK, José. **A liberdade em Kant.** Porto Alegre: Movimento, 1983.

HEGEL, G. W. F. **Enciclopédia das Ciências Filosóficas em Epítome**. Lisboa: Edições 70, 1990.

_____. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Orlando Vitorino. Lisboa: Martins Fontes, 1976.

_____. **Filosofia da história**. Trad. Maria Rodrigues e Hans Harden. 2ª Ed. Brasília: UNB, 1999.

HERRERO, Francisco Javier. **Religião e História em Kant.** Tradução de José A. Ceschin. São Paulo: Loyola, 1991.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade:** ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. – Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

KANT, Immanuel. **O Conflito das Faculdades.** Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1993.

_____. **Crítica da Faculdade do Juízo.** Trad. Valério Rohden e António Marques. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

_____. **A Paz Perpétua e outros opúsculos.** Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1992.

_____. **Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita.** Trad. Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **Início conjectural da história humana**. Trad. Joel Thiago Klein. Revista Ética. Florianópolis v. 8, n. 1 p. 157 – 168 jun 2009.

_____. **Antropologia de um ponto de vista pragmático.** Trad. Clélia Aparecida Martins. São Paulo: Iluminuras, 2006.

_____. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. – In. KANT, I. Col. Os Pensadores. Trad. Paulo Quintela. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

_____. **Prolegómenos a toda metafísica futura:** que queira apresentar-se como ciência. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1988.

MENEZES, Edmilson. **História e Esperança em Kant.** São Cristóvão, SE: Editora UFS, Fundação Oviêdo Teixeira, 2000.

SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa.** Trad. Sérgio Duarte . São Paulo: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo, 2003. (Clássicos IPRI, 8).

TOSI, G. **Realismo e Cosmopolitismo nas Relações Internacionais,** In: *Direitos humanos em uma época de insegurança* / Organizado por E. Santoro, G. Mesquita Batista, M. de N. Tavares Zenaide e R. Greco Tonegutti. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010, 440 p.

WOOD, Allen W. **Kant**. Trad. Delamar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2008.

PARA A PAZ PERPÉTUA: DE KANT A BOBBIO

FOR PERPETUAL PEACE: FROM KANT TO BOBBIO

Nálbia Roberta Araújo da COSTA[319]

Resumo
O presente artigo discute o ensaio de Immanuel Kant, *Para a Paz Perpétua*, e os desdobramentos que Norberto Bobbio e outros autores retiram desta obra para os tempos atuais.

Palavras-chave: Paz. Guerra. Direito Cosmopolita. Federação Mundial de Estados

Abstract
This paper discusses the essay of Immanuel Kant, *For Perpetual Peace*, and the developments that Norberto Bobbio and others authors realize from this work to the current times.

Keywords: Peace. War. Cosmopolitan law. The World Federation of States

[319] Mestre em Ciências Jurídicas (Direitos Humanos) pela UFPB

Introdução

O presente artigo destaca as contribuições do filósofo Immanuel Kant, no ensaio *Para a Paz Perpétua*, e os desdobramentos que Norberto Bobbio realiza a partir desta obra para os tempos atuais. Bobbio classifica o pacifismo político de Kant como democrático, voltados para o meio, e para o social; para o meio quando sugere o desarmamento como instrumento de coibir a guerra; e social quando menciona que a paz universal é adquirida diante da hospitalidade entre as pessoas.

Celso Lafer (2009, p. 14) afirma: "No trato destes nexos no plano internacional, a *vis diretiva* filosófica de Bobbio é o Kant do Projeto de Paz Perpétua, ou seja, a paz como um ditame da razão, capaz de lidar com a insociável sociabilidade humana". No entanto, esta força diretiva é permeada pelo realismo, pois Bobbio, kantianamente, tem plena consciência que o progresso humano não é necessário, mas apenas possível (BOBBIO, 2000, pp. 483-484).

É pertinente mencionar que o projeto filosófico pode aparentar caráter utópico como Kant afirma, relembrando o que estava escrito na ensina de uma taberna, onde a Paz perpétua era ilustrada por um cemitério: "Esta inscrição satírica [...] em que estava pintado um cemitério, interessa aos homens em geral, aos chefes de Estado em particular ou exclusivamente aos filósofos que se entregam a esse doce sonho." Mas este projeto pode possuir uma caráter racional preocupando-se com o problema específico do relacionamento inter-estatal, relacionado ao realismo político e até mesmo com o pessimismo antropológico, tal como: "[...] em virtude de o político prático estar em bons termos com o teórico" (KANT, 1795, p. 119).

Na tradução do *Zoom Exigem Freiem*, Kant associa a imagem do cemitério à paz perpétua e ao doce sonho de pacificação e liberdade que

interessa aos homens, chefes de Estado e filósofos, põe ainda a sua condição de sábio acadêmico, de idéias ocas e que não traz perigo ao Estado, e por fim exprime ser realidade pleonástica dizer-se perpétua a paz, pois a paz desejada, não é um mero período de tréguas entre guerras, mas algo duradoura que tenderá a perpetuar-se.

A partir do exposto acima, é possível considerar que Kant não tenha concebido o referido projeto através do ideal utópico, pois não há no texto descrição de mundo irreal ou irrealizável para a Humanidade, nem tão pouco existe a demonstração da sociedade perfeita, do mundo sem guerras, ou até mesmo do vazio perpétuo vislumbrado. O que se percebe é a existência da preocupação racional com o problema específico do relacionamento inter-estatal, estabelecendo as condições preventivas da perpetuação da guerra.

Bobbio (1992, p. 132) concorda com a existência da preocupação racional com o problema específico do relacionamento inter-estatal, quando relata que Kant descreve: "O mundo dos homens dirige-se para a paz universal, como Kant havia previsto, ou para a guerra exterminadora, para a qual foi cunhada, em oposição ao pacifismo [...]".

Segundo CANEIRO; VIDARTE (2002, p. 82) Kant teria evitado cair na utopia, como fizera o Abade de Saint-Pierre (2003), através do cumprimento de uma distinção entre o plano da realidade e o plano da idéia. Ele adotou o plano da realidade ao elaborar secções, suplementos e apêndice no tratado *Para a paz perpétua*, e também ao distribuir os artigos do tratado utilizando elementos específicos que estivessem associados à liberdade, à defesa nacional e à difusão da República como forma de governo. Assim, a característica kantiana notável é que a paz é realizável num triplo ponto de vista: do direito, da política e da moral, afastando-o desta forma do plano do mero idealismo.

Tratado "Para a paz perpétua" ou "Sobre a paz perpétua"?

A indagação que surge primeiramente é se o autor considera o opúsculo como o tratado "para" a paz perpétua ou "sobre" a paz perpétua? No nosso entendimento, seria um tratado **para** a paz perpétua, porque se trata de pôr fim às hostilidades entre os homens, fazendo reinar a paz, associada ao epíteto "perpétua", que dá idéia de pleonasmo. É assim que traduzimos ***Zum*** *Ewigen Frieden*, porque no tratado Kant acentua o aspecto preparatório e preliminar de seu opúsculo, marcando o objetivo e o fim que tem em vista; e não "sobre" o que se destina, como pode erroneamente ser traduzido (KANT, 2006).

O objetivo principal do tratado seria eliminar a guerra e seus preparativos, posto que na visão de Kant a guerra desvirtua os esforços da Humanidade em direção a um futuro digno. Destarte é pertinente mencionar que há divergência de entendimento entre tradutores e estudiosos quanto a correta denominação.

Bohman e Bachmann (1997, p. 2) afirmam que "[...] durante muito tempo a obra foi considerada um mero ensaio circunstancial para a Paz Perpétua, e agora é largamente tida como uma obra central da filosofia política e do direito de Kant, e em muitos aspectos a sua obra mais inovadora nesta área". Santiago (2004) realça a utilização de "sobre" a paz perpétua porque "[...] para Kant a única maneira de erradicar a guerra passa por estabelecer condições de justiça e de igualdade permanentes nas ordens normativas".

Kant, em *O conflito das Faculdades* afirma:

> A ideia de uma constituição em consonância com o direito natural dos homens, a saber, que os que obedecem à lei devem ao mesmo tempo, na sua união, ser legisladores, está subjacente a todas as formas po-

> líticas, e o Estado que, concebido em conformidade com ele, graças a puros conceitos racionais, se chama um *ideal* platônico (*respublica noumenon*), não é uma quimera vazia, mas a norma eterna para toda a constituição civil em geral, e afasta toda a guerra (KANT, 1993, p. 108).

Para Habermas (2002, p. 186) o fato de afastar a guerra aponta para que as normas do direito das gentes que regulam a guerra e a paz, só se tornem vigentes de maneira peremptória, ou seja, vigorem no momento em que o pacifismo jurídico apontado por Kant tenha levado ao estabelecimento da categoria cosmopolita e, assim à supressão da guerra.

Segundo Bobbio, fé de Kant no progresso indefinido da Humanidade, na racionalidade imanente à história, no triunfo final da liberdade e da paz com justiça, não foi abalada nem mesmo pelas desordens ocorridas na França, pelas contínuas guerras que tiveram lugar naquele tempo, pelo pessimismo difundido e alimentado pelos juristas e pelos homens do Estado (BOBBIO, 1992, p. 135).

Bobbio expressa que apenas o filósofo Kant é capaz de entender a voz oculta da história, de medir o grau de desenvolvimento a que chegara a Humanidade, de prever o curso futuro dos eventos, de indicar as diretivas para as reformas civis e políticas, econômicas e sociais e, por fim, de transcorrer para a paz perpétua.

A visão de cidadania kantiana é deveras pertinente para a atualidade principalmente no entendimento reflexivo de globalização e de evolução da cidadania que ultrapassam os limites e as fronteiras dos Estados por meio da hospitalidade universal e da liberdade de ir e vir defendidas como Direitos Humanos.

Os artigos preliminares do tratado *Para a paz perpétua*

O tratado para a paz perpétua elaborado como ensaio filosófico é um consistente projeto de Federalismo Mundial, no qual Kant propõe a forma democrática de governo, inserida no contexto republicano de participação política, junto com a necessidade primordial do desenvolvimento do Direito Internacional baseado em conjunto de normas superiores coercitivas e oponíveis aos Estados.

Na introdução de *O terceiro ausente* (escrito em 1989), Norberto Bobbio concorda com este nexo estabelecido por Kant entre democracia e paz, porque coloca em evidência o quanto é importante que os sistemas políticos que dão vida ao poder comum sejam homogêneos: "[...] importância já percebida por Kant quando sustentou que a forma de governo dos Estados que se associam em uma liga deve ser republicana". (BOBBIO, 2009, p. 54).

O tratado apresenta dois tipos de artigos que podem ser analisados e diferenciados, da seguinte forma: na primeira seção estão os artigos preliminares para a paz perpétua entre os Estados e na segunda seção estão os artigos definitivos para a paz perpétua entre os Estados.

Os **artigos preliminares** para a paz perpétua entre os Estados estabelecem leis proibitivas, de condição negativa necessária, mas não suficiente para evitar a guerra. Conforme Kant são seis os artigos preliminares que funcionam como meio de obstacular a guerra e permitir a paz perpétua entre os Estados:

1º artigo - Não se deve considerar como válido nenhum tratado de paz que se tenha feito com a reserva secreta de elementos para guerra futura.

A reserva secreta seria uma forma de artifício e adiamento das hostilidades e não a paz, que significa o fim das hostilidades, pois o que

aparentemente poderia parecer esgotamento para prosseguir a guerra, no futuro poderia ser a perversa intenção e primeira oportunidade para desencadear novo conflito. Assim a verdadeira honra do Estado e do incremento do poder deve obedecer aos conceitos de prudência política dentro dos meios cabíveis de juízo.

2º artigo - Nenhum Estado independente poderá ser adquirido por outro mediante herança, troca, compra ou doação.

O Estado não é patrimônio de alguém, mas é uma sociedade de homens que têm existência moral e dignidade, e não se pode mandar e dispor do Estado contradizendo os interesses da sociedade. Estes modos de aquisição através de herança, troca, compra ou doação não estão de acordo com os interesses da sociedade e não devem ser suportados por ela para favorecer a ampliação de possessões territoriais de determinados Estados. Inclui-se nesse artigo o serviço das tropas do Estado que não poderiam ser adquiridas por herança, troca, compra ou doação, pois estaria usando e abusando dos súditos como se fossem objetos.

3º artigo - Os exércitos permanentes devem com o tempo, desaparecer totalmente.

O exército permanente ameaça os demais Estados com a guerra, pois permanece de prontidão para desencadear novos ataques, estimulando reciprocamente a mobilização de soldados, aumentando o custo relacionado com armamento, gerando guerras ofensivas, que usam homens como máquinas e instrumentos tornando a paz impossível. Ainda porque o exército permanente requer elevado gasto e investimento bélico, além possibilitar o desgaste físico, psicológico e mental do corpo militar. Isto não significa negar a possibilidade de exércitos locais, estimulando a capacidade de defender-se e defender a pátria com exércitos militares voluntários e não permanentes quando existisse ataque externo.

A proposta kantiana não se realizou, porque a grande maioria dos Estados da atualidade possui exércitos permanentes e poderosos; mas está surgindo uma nova modalidade de guerra, chamada de "intervenção humanitária", que Kant não havia e não poderia prever. os exércitos. Na atualidade diversos países se tornam mediadores em conflitos armados e mantêm seus exércitos em condições de luta utilizando recursos públicos e investimentos com corporação, equipamentos bélicos e missões internacionais.

É pertinente mencionar que o Brasil oferece ajuda ao Haiti, desde 2004, com soldados enviados pela Organização das Nações Unidas que atuam nas forças de paz, trabalhando com a tropa brasileira nas ações de assistência humanitária e de segurança, essenciais para a população.

E mais recentemente, ainda, é imprescindível destacar a grande mobilização mundial na assistência humanitária, a segurança social e coletiva ao Haiti que foi montada por diversos países, em decorrência do terremoto de 12 de janeiro de 2010, que devastou o país, deixou 75 mil mortos, 250 mil feridos e 1 milhão de desabrigados. "Nunca antes na história das Nações Unidas enfrentamos um desastre deste tamanho. Não é comparável a nenhum outro. O país foi decapitado", completou a porta-voz da ONU, Elisabeth Byrs, em Genebra. (Veja, 2010, p.24).

As missões de observação, de ajuda e forças de paz internacionais pode ser mais bem apreciada mediante o entendimento de segurança coletiva, que Hans Kelsen (1954) ponderava ser a função essencial de qualquer ordenamento jurídico fornecer segurança as pessoas sujeitas ao mesmo e o Direito Internacional não poderia se manter alheio a este fim, devendo desenvolver meios de assegurar a segurança coletiva. Trindade (2003, p. 673) relata "[...] o objetivo de qualquer sistema de segurança coletiva é, em última análise, a preservação e observância de determinados valores professados e comuns".

Durante a guerra e a existência de toda sorte de hostilidade, inclusive quando decorre de eventos naturais, o direito à vida não apenas não é garantido, mas todo Estado beligerante exige de seus próprios cidadãos o sacrifício da vida, sob ameaça de graves penas. (BOBBIO, 2009, p. 113). Para reforçar esse argumento Hobbes descreve o estado de natureza como estado no qual os indivíduos não protegidos por qualquer lei encontram-se, em suas relações recíprocas, em um estado de guerra permanente, guerra de todos contra todos. (HOBBES, 1651). E para garantir o direito à vida, os indivíduos dão origem, de comum acordo, a um poder comum que tem a função primária de garantir a paz interna, porque apenas a paz permite que os homens não tenham seu direito fundamental à vida ameaçado. (BOBBIO, 2009, p. 114).

4º artigo- Não se devem emitir dívidas públicas em relação aos assuntos de política exterior.

Na interpretação do presente artigo o investimento no sistema de crédito de determinado Estado, como instrumento de financiamento, poderá ser utilizado como dívida garantida tornando-se forte argumento para a guerra. Porque o sistema de crédito com a colonização, fornecimento de bens, investimento em estradas, capital estrangeiro seria a garantia que no futuro poderia servir de oposição das potências entre si.

O domínio econômico já era considerado por Kant como um meio para incentivar a hegemonia política de determinados Estados, e caso contrário aumentar os impostos, e diminuir a revitalização do comércio dos Estados devedores, que receberam financiamento, gerando obstáculo para a manutenção da paz e assim desencadeando a guerra por tendências de deter o poder.

A invasão de um Estado por outro provoca instabilidade generalizada, justificando a manutenção de exércitos para a defesa em caso de ataques semelhantes, e a necessidade de abolir as concessões públicas evitando a subordinação econômica e o déficit monetário. Não são poucas as invasões envolvendo crédito financeiro entre os Estados que têm ocorrido nas últimas décadas, trazendo dependência, humilhação, pobreza, fome, doença e morte para os cidadãos envolvidos, vilipendiados da dignidade humana e da confiança de encontrar a paz.

5º artigo- Nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na Constituição e no Governo de outro Estado.

Os Estados devem ser autônomos na elaboração de leis e devem ter sua própria Constituição. Os cidadãos entre si podem exercer influências recíprocas e devem pertencer a qualquer Constituição Civil, o importante é o estímulo à manutenção da paz pelo Estado e o repúdio da força como forma de expansão do Estado. Kant defende aqui o princípio que serão comum no direito internacional moderno até pouco tempo atrás, da não interferência nos assuntos internos de um Estado soberano.

6º artigo- Nenhum Estado em guerra com outro deve permitir hostilidades que impossibilitem a confiança mútua na paz futura.

Mesmo em plena guerra deve haver confiança mínima no modo de pensar do inimigo, caso contrário as hostilidades resultariam numa guerra de extermínio e sob hipótese alguma haveria possibilidade de paz.

Kant (1795, p. 124) menciona que empregar de modo hostil no outro Estado, assassinos, envenenadores, espiões, instigando a traição, gera mais sofrimento, matança, guerra e genocídio contra a humanidade, o que pode produzir o desaparecimento de ambos Estados, e também o desaparecimento do direito porque não permitiria trégua e "[...] só possibilitaria a paz perpétua sobre o grande cemitério do gênero humano".

Na atualidade, a existência de grupos que são hostis à humanidade é algo presente e pode ser exemplificado por meio dos homens-bom-

ba, dos atentados terroristas, das bombas atômicas, dos sanguinários e espiões de grupos guerrilheiros, dos piratas, dentre outros que praticam os crimes contra o Direito Internacional Humanitário e geram genocídio físico e patrimonial contra a humanidade.

Característica marcante das guerras e conflitos armados atualmente é o uso de estratégias que visam desmoralizar, desacreditar e destruir o adversário e seu Estado. O intrigante é que estas estratégias não são usadas apenas durante o período de lutas, mas persistem para justificar e obter apoio de determinados Estados, a fim de obter aval para invasões, assassinatos em massa, perseguições, detenções, torturas, dentre outras atrocidades que o ser humano pode cometer contra outro.

Finalizando a análise da seção dos artigos preliminares percebe-se que os artigos 1º, 5º e 6º são leis objetivamente proibitivas, de eficácia rígida, que não levam em consideração as circunstâncias, e que têm obrigação de não fazer, enquanto analisando os artigos 2º, 3º e 4º constata-se que são leis subjetivas proibitivas que levam em consideração as circunstancias para se aplicar o modo de aquisição.

Artigos definitivos do tratado *Para a paz perpétua*

Comentando o significado do estado de natureza na obra de Kant, sabe-se que o estado de natureza é o que antecede a existência do direito, no qual as hostilidades, declaradas ou não, estão sempre presentes. Para Nour (2004, p. 38) "[...] a paz deve, portanto ser assegurada por estruturas jurídicas institucionais, ou seja, o estado de paz deve ser fundado [...] por meio do direito público: deve-se sair do estado de natureza e entrar num estado civil [...], um estado no qual é legalmente definido o que é de cada um".

Hannah Arendt (1983, p.76) em "*A condição humana"* traz "[...] condição humana não é a mesma coisa que natureza humana. A condição humana diz respeito às formas de vida que o homem impõe a si mesmo para sobreviver". A partir disso entende-se, particularmente, que Kant estava denominando situações da condição humana, pois dependem de aspectos internos e externos que nos condicionam, e não o estado de natureza, "[...] onde não há outro direito além do direito privado, o direito entre indivíduos". (Bobbio, 1992, p. 138).

Nesse sentido os homens são condicionados a não se manterem em estado de paz, e até mesmo os que condicionam o comportamento dos outros se tornam condicionados pelo próprio movimento de condicionar. Assim os aspectos internos, atos, pensamentos, moral nos condicionam; e também os aspectos externos, história, política nos condicionam.

Ainda parafraseando Hannah Arendt (1983, p.192) a ação é a característica do homem na condição humana, e sua integração à esfera pública, seus novos processos são ilimitados e potencialmente eternos fazendo "[...] desvincular do doméstico 'oikos' e entrar no espaço público 'polis'. A própria ação é a liberdade, e por conseqüência só se é livre enquanto no espaço público".

Na segunda seção, os artigos definitivos para a paz perpétua entre os Estados apresentam **condições positivas** para perpetuar a paz projetando o Sistema de Direito Público, são eles: a Constituição civil em cada Estado deve ser republicana; o direito das gentes deve fundar-se numa federação de Estados livres; o direito cosmopolita deve limitar-se às condições da hospitalidade universal.

Segundo Bobbio (1992, p. 137) dos três artigos definitivos do tratado para a paz perpétua, o primeiro afirma que a Constituição de todo Estado deve ser republicana e pertence ao direito público interno; o se-

gundo para o qual o direito internacional deve se fundar numa federação de Estados livres, pertence ao direito público externo; e o terceiro que acrescenta o direito cosmopolita ligado às condições de hospitalidade universal, pertence a fundação do direito público geral, sendo tanto direito público interno como direito internacional.

Kant concluía o sistema geral do direito e representava de modo integral o desenvolvimento histórico do direito, no qual se pode descrever o ordenamento jurídico universal: 1º) o estado de natureza representa o direito privado; 2º) o estado civil representa o direito público interno; 3º) a ordem internacional representa o direito público externo e 4º) o direito cosmopolita representa a última fase direito público geral. (BOBBIO, 1992, p. 138).

No tratado para Paz Perpétua, Kant (2006) exprime que a Constituição jurídica, no tocante aos cidadãos é a Constituição segundo o direito político (*Staatsburgerrecht*) dos homens na civilização (*ius civitatis*); segundo o direito das gentes (*Volkerrecht*) dos Estados nas suas relações recíprocas (*ius gentium*); e segundo o direito cosmopolita (*Weltburgerrecht*) enquanto relação externa e recíproca entre os cidadãos e os Estados, ou seja, cidadãos do estado universal da humanidade (*ius cosmopoliticum*).

1º artigo- A Constituição civil em cada Estado deve ser republicana (*ius civitatis*).

A Constituição Civil republicana é a única que deriva do contrato originário e deve fundar a legislação baseando-se nos princípios da liberdade dos membros da sociedade (homens), da dependência de todos à legislação comum (súditos) e da igualdade dos homens (cidadãos). Assim, os princípios da liberdade, igualdade e independência junto com a existência do sistema representativo com separação de poderes executivo e legislativo estabelecem o projeto de paz.

A liberdade jurídica é a possibilidade de ações pelas quais a ninguém se faz injustiça. Não se faz dano a ninguém. A igualdade jurídica é a relação entre os cidadãos segundo a qual nenhum pode vincular juridicamente outro sem que ele se submeta ao mesmo tempo à lei e poder ser reciprocamente também de igual modo vinculado a ela, e a dependência jurídica está relacionada a política constitucional de dependência a única legislação comum. Assim para Kant (2006, p. 65): "[...] todos os homens que entre si podem exercer influencias recíprocas devem pertencer a qualquer constituição civil".

Conforme entendimento de Kant (2006, p. 67), o fundamento da paz perpétua está na Constituição republicana que advém da pura fonte do direito, destarte, quando há o consentimento dos cidadãos pela guerra todos sofrem com suas conseqüências e a paz se torna amarga.

Gerhardt (2005) corrobora com o pensamento kantiano:

> [...] ao reconhecer a cidadania das pessoas, a constituição republicana implica a sua participação nas decisões, ao contrário de uma outra, em que cabe aos governantes decidir sobre os rumos do Estado. Quando a legislação comum é uma constituição republicana, os cidadãos, para tomar uma decisão, refletem sobre as conseqüências que podem advir para a sua própria vida e são mais cautelosos. No caso de uma decisão sobre iniciar ou não uma guerra, exemplifica Kant, a participação dos membros da sociedade, assegurada pela constituição republicana, poderia impedir a sua eclosão, uma vez que estariam refletindo sobre as conseqüências do conflito armado para si próprios. (p. 147-148)

A Constituição republicana só consentirá a guerra se os cidadãos decidirem se deve ou não haver, ponderando os sofrimentos da guerra, com combate, custos das despesas da guerra, com a reconstrução após a penosa devastação que a guerra provoca deixando para si os males e o peso das dívidas. Outro tipo de Constituição não se preocupa com a guerra porque o chefe do Estado não é o proprietário dele e submeterá a todos já que a guerra não o faz perder as regalias e as conquistas pessoais.

Desta forma, a Constituição republicana, ao invés de deixar a decisão nas mãos do chefe do Estado, que pode decidir ardilosamente por causas insignificantes, deixa a decisão sobre fazer ou não a guerra a critério e sob consentimento dos cidadãos, que assumem os percalços e encargos da guerra, tais como combater, custear com seu patrimônio as despesas da guerra, arcar com a derrota e reconstruir o Estado. (MEDEIROS, 2009, p. 1).

2º artigo- O Direito das Gentes deve fundar-se numa federação de Estados livres (ius gentium).

O Segundo artigo definitivo relata que o direito internacional deve fundar-se numa federação de Estados livres, que tem como objetivo o fim a todas as guerras, mantendo e garantindo a paz em um Estado para si mesmo e a dos outros Estados federados, sem que estes se submetam as leis públicas e a coação. Desta forma a exeqüibilidade da federação estende-se a todos os Estados e assim conduz à Paz Perpétua.

Os cidadãos de um Estado devem respeitar suas condições humanas e buscar a segurança coletiva na conquista da pacificação interna e externa. Segundo Kant, isso seria alcançado caso a Constituição civil de cada Estado garantisse o direito aos seus cidadãos e o respeito ao direito internacional, fundando-se a federação de Estados.

Pelo exposto, o conceito kantiano de aliança dos cidadãos firmada de forma duradoura e capaz de respeitar a soberania dos Estados, aparenta não ser consistente, pois se internamente os Estados não garantem o comportamento juridicamente correto dos seus membros, que se apresentam instáveis, baseados em ameaças mútuas, imagine nas relações inter-estatais. O sistema de Estados soberanos se transformaria em federação caso instituições comuns assumissem as funções estatais, ou seja, os Estados regulassem seus membros entre si e controlassem a observância das regras por meio de regimento ou Constituição.

Exemplo pertinente trata-se do contemplado na Carta das Nações Unidas, que proíbe guerra de agressão e que autoriza o Conselho de Segurança a tomar medidas adequadas, inclusive ações militares, nos casos graves em que haja ameaça ou violação da paz, ou em ações de ataque. Por outro lado, é expressamente vedado às Nações Unidas intervir em assuntos internos do Estado, tais como: soberania, integridade territorial e unidade nacional do Estado, e este mantém o direito à autodefesa militar. (HABERMAS, 2002, p. 201).

Segundo Habermas (2002) uma visão mais atual da cidadania kantiana deve superar o princípio da não intervenção:

> Por considerar instransponíveis as barreiras da soberania estatal foi que Kant concebeu a união cosmopolita como uma federação de Estados, e não de cidadãos. Isso foi tão pouco conseqüente de sua parte quando remeter toda a condição jurídica ao direito original cabível a toda pessoa "enquanto ser humano", e não somente a condição que afete questões internas do Estado" .(p. 202).

Conforme entendimento de Habermas (2002, p. 211)

> Se Kant, no entanto, considera essa garantia de liberdade — "o que o ser humano deve fazer segundo as leis da liberdade" — como o que há de "mais essencial na intenção de se alcançar a paz perpétua", "e isso segundo todas as três dimensões do direito público: o direito do Estado, das gentes e o direito cosmopolita" (*Werke* VI, 223), então ele de fato não pode fazer que a autonomia dos cidadãos seja mediatizada pela soberania dos respectivos Estados[320].

3º artigo - O direito cosmopolita deve limitar-se às condições de hospitalidade universal (ius comopoliticum).

O terceiro artigo definitivo para a paz perpétua fundamenta que o direito cosmopolita deve envolver-se às condições de uma hospitalidade universal, que significa que nenhum estrangeiro deve ser tratado com hostilidade em virtude da vinda ao território do outro, sem que haja cometido nenhuma ação inóspita. Portanto, em virtude do direito da propriedade comum da Terra, os homens devem suportar-se uns aos outros, pois ninguém tem mais direito do que o outro, desta feita a inospitalidade é contrária ao direito natural.

Kant julga dever acrescentar aos dois gêneros de direito público tradicionais, o interno e o externo, o direito público geral, característica do direito cosmopolita, porque além das relações entre o Estado e os seus cidadãos; e das relações entre o Estado e os outros Estados, ele considera a existência da relação entre cada Estado particular e os cidadãos dos outros Estados; ou entre o cidadão de um Estado e o Estado que não é o seu e outros Estados. Na primeira máxima tem-se o direito de hospitalidade, ou seja, o direito do estrangeiro que chega ao território de outro Estado a não ser tratado com hostilidade; na segunda máxima tem-se o direito de visita a todos os homens, fazendo parte da sociedade universal, em virtude do direito comum à posse da superfície da Terra, sobre a qual os homens podem se encontrar e coexistir. (BOBBIO, 1992, p. 137).

Do direito de hospitalidade e do direito de visita derivam dois deveres dos Estados, respectivamente, o dever de permitir ao cidadão estrangeiro o ingresso no seu território, o que resulta a condenação dos habitantes que agirem barbaramente contra os estrangeiros; e o dever do hóspede de não se aproveitar da hospitalidade para transformar a visita em conquista, do que resulta a condenação dos Estados comerciais que sob o pretexto estabelecem relações comerciais, introduzindo tropas para oprimir os nativos e justificar a expansão colonial.

A idéia do direito cosmopolita é o complemento necessário ao direito público e internacional em favor dos direitos humanos e portanto da paz perpétua, assim apenas quando houver a opinião pública mundial em funcionamento poderemos aproximar a paz perpétua. (HABERMAS, 2002, p. 197).

Considerações finais

A cidadania no entendimento kantiano deve ser universal e destinada a hospitalidade buscando a perpetuação da paz. A paz perpétua consiste na garantia de realização dos cidadãos, no que consiste ao direito natural, ao direito público, ao direito internacional, e principalmente ao direito cosmopolita, representado pela Federação de Estados.

[320] KANT, 2006, P. 88: "Agora discutamos a questão que afeta o essencial do propósito da paz perpétua: o que a natureza faz em relação ao fim que impõe a razão humana como dever, isto é, o que impõe para favorecer sua *finalidade moral*, e como a natureza proporciona a garantia de que a execução daquilo que o homem *deveria* fazer segundo as leis da liberdade - mas que não faz - fica assegurado sem que a coação da natureza dane esta liberdade. Isto se garante precisamente com as três relações do Direito Público, o *Direito Político*, o *Direito de Gentes* e o *Direito Cosmopolita*".

Para realizar o propósito da paz perpetua, Kant introduz, de maneira inédita, o direito cosmopolítico e defende que o federalismo estatal deve circunscrever-se às condições de hospitalidade universal. Dessa forma, Kant relaciona o direito cosmopolita com outros direitos que surgem na atualidade para a superação dos conflitos entre indivíduos e entre Estados, ou seja, o direito de habitação na superfície terrestre, o direito de tolerância, o direito de posse, o direito à convivência familiar e comunitária, o direito de hospitalidade, o direito do estrangeiro e o direito à liberdade de expressão e a publicidade, dentre outros.

Assim o diálogo kantiano *Para a paz perpétua* não é um ensaio filosófico baseado na utopia, mas um projeto consistente cuja realização é possível, mesmo com todas as dificuldades, no contexto atual da globalização. Deste modo, se mostra a capacidade Kant de compreender a voz perpertuadora da história, desenvolvendo sua compreensão de onde chegaria a humanidade, os tratados, as convenções e as reformas políticas, civis, econômicas e sociais que transcorremos diariamente a fim de adquirir a paz perpetua como cidadãos do mundo.

Referências

ARENDT, Hannah. **A condição humana;** as esferas públicas e privadas. In: *A condição humana*. 2. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983, p. 15-88.

_____. **Ação**. In: *A condição humana*. 2. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983, p. 188-259.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Teoria geral de política**. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **O terceiro ausente:** ensaios e discursos sobre a paz e a guerra. Trad. Daniela Beccacia Versiani. São Paulo: Manole, 2009.

BOHMAN, James; BACHMANN, Matthias Lutz. **Perpetual Peace**. Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal. Cambridge-Massachusetts, London: The MIT Press, 1997, p. 2.

CANEIRO, José Garcia; VIDARTE, Francisco Javier. **Guerra y filosofia:** concepciones de la guerra em la historia del pensamiento. Valencia: Tirant lo Blanch, , 2002.

GERHARDT, Luiza Maria. À paz perpétua, de Immanuel Kant. Revista educação/*PUC-RS*, Porto Alegre, ano 18, n. 1, p. 143-154, Jan./Abr. 2005.

HABERMAS, Jürgen. **A idéia kantiana de paz perpétua** – à distância histórica de 200 anos. In: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do Outro*: estudo de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

HOBBES, Thomas. **O Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, 1651. Disponível em: http: < www.scribd.com/doc/3098501/Thomas-Hobbes--Leviata>. Acesso em: 16 de janeiro de 2010.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua:** um projecto filosófico (1795). Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. Disponível em:

http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf. Acesso em: 1/8/2009;

_____. **Sobre la paz perpetua.** 7. ed. Trad. Joaquim Abellán. Madrid: Tecnos, 2005.

_____. **Zum ewigen Frieden**, Ein philosophischer Entwurf, 1795. Disponível em: <http://www.textlog.de/kant_frieden.html> Acesso em: 1/8/2009.

_____. **O Conflito das Faculdades**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1993.

_____. **Para a paz perpétua.** Tradução de Bárbara Kristensen. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006. – (Ensaios sobre Paz e Conflitos; Vol. V).

PIM, Joám Evans. **Paz e conflito no pensamento kantiano**. In. KANT, Imma-

nuel. *Para a paz perpétua*. Tradução de Bárbara Kristensen. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006. – (Ensaios sobre Paz e Conflitos; Vol. V).

KELSEN, Hans. **Collective security under international law**. Union/New Jersey: Lawbook Exchange Ltd., 1954 [reprint 2001].

LAFER, Celso. **Prefácio à edição brasileira** – Bobbio e as relações internacionais. In: BOBBIO, Norberto. *O terceiro ausente.* São Paulo: Manole, 2009.

MEDEIROS, Carlos Henrique Pereira de. A paz perpétua (zum ewigen frieden) de Kant**.** In: Âmbito jurídico. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/sit/index. Acesso em 1/8/2009.

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

SAINT-PIERRE, Abbé de. **Protejo para tornar perpétua a paz na Europa.** Trad. Sérgio Duarte. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

SANTIAGO, Teresa. **Función y crítica de la guerra en la filosofia de Kant**. Barcelona: Anthropos, Universidade Autônoma Metropolitana, 2004. Disponível em: <http://www.textlog.de/kant_frieden.html> Acesso em: 1/ 8/ 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VEJA. **A maior de todas as catástrofes**. Revista Veja, 2148 ed., 20 de janeiro de 2010.

GLOBALIZAÇÃO E DEMOCRACIA INTERNACIONAL: UMA ABORDAGEM CRÍTICA

GLOBALIZATION AND INTERNATIONAL DEMOCRACY: A CRITICAL APPROACH

Matheus Silveira GUIMARÃES[321]
Antonio Philipe de Moura PEREIRA[322]

Resumo

Nos últimos trinta anos, a temática da globalização tem se colocado na pauta das discussões das ciências sociais. Todas as suas características e conseqüências políticas, econômicas e culturais são alvos de inúmeras pesquisas. O presente trabalho pretende fazer uma abordagem das principais teorias e debates acerca da globalização, sobretudo nos seus aspetos políticos, a partir de do pensamento de Norberto Bobbio sobre o tema. Este artigo aborda as conseqüências da globalização sobre o Estado nacional - em especial a polêmica sobre o seu fim. A partir disso, se estabelece um paralelo entre a globalização e a proposta de democracia internacional, analisando as novas configurações do Estado-nação no processo de expansão da globalização. O ensaio se propõe também a analisar em que medida a internacionalização da idéia de democracia se apresenta como legitimadora do processo da globalização.

[321] Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e em História pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
[322] Graduando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Palavras-chave: Globalização. Democracia Internacional. Estado Nacional.

Abstract

In the last thirty years, the theme of globalization has been placed on the agenda of the social sciences. All its characteristics and its political, economic and cultural consequences are target of several studies. This work intends to approach the main theories and debates about globalization, especially in its political aspects, starting from Norberto Bobbio's thought on the subject. This article discusses the consequences of globalization on the nation-state, especially the controversy over its end. From this, it draws a parallel between globalization and the proposal of international democracy, analyzing the new configurations of nation-state in the process of expansion of globalization. The essay also proposes to examine to what extent the internationalization of the idea of democracy present itself as legitimizing the process of globalization.

Keywords: Globalization. International democracy. National State.

Introdução

O Estado é um advento tipicamente moderno. Apesar de ter seu embrião em períodos antigos, só chegou ao seu pleno desenvolvimento na modernidade, quando sua formação foi social e economicamente viável. Isto se deu em uma fase de ascensão e fortalecimento de uma nova classe, a burguesia, e de mudança na formação econômica da Europa, do sistema feudal para as relações mercantis. Os Estados Nacionais surgem com o apoio da burguesia, como aparato burocrático necessário para facilitar as relações comerciais e dar apoio a tal classe emergente.

Os últimos anos do século XX, porém, apresentaram mudanças fortes no aspecto econômico mundial. O capitalismo continua em destaque, mas em uma nova faceta: o neoliberalismo. As características dessa nova face têm colocado em xeque a instituição que tanto favoreceu os interesses do próprio capitalismo até então. O Estado Nacional passa a ter seu fim cogitado.

Em uma realidade que não estabelece fronteiras para as relações econômicas, na qual se alega que as culturas tornam-se cada vez mais próximas umas das outras, parece surgir uma única alternativa para as nações: a aplicação da Democracia em nível internacional e o reforço das relações econômicas neoliberais. Estes processos estabeleceriam um "fim da História". Assim sendo, estaria a função do Estado ameaçada?

O mundo parece estar mais estreito, os mercados são alvos da desregulação e correm muito mais livres, aproximando cada vez mais os países e permeando as fronteiras. Os meios de comunicação são capazes de ligar o globo inteiro em alguns segundos. As culturas parecem ter entrado em um processo de hibridização e, politicamente, o planeta não parece enxergar alternativa à democracia liberal.

Estas são apenas algumas das discussões e ideias existentes acerca do fenômeno denominado de globalização que está em pauta nos últimos anos. Tal debate não se vê desvinculado da concepção sobre o Estado nacional e qual a sua importância, pois: "A sociedade nacional sempre esteve desafiada também por relações externas, exteriores ou internacionais, de cunho social, político, militar, geopolítico, cultural ou outro. Essa é uma constante na história das nações" (IANNI, 1999, p.83).

Com a globalização, especialmente após o fim da Guerra Fria, muito, de fato, parece ter mudado na estrutura produtiva, nas finanças, na tecnologia, na mídia, e, inegavelmente, no sistema político internacional. Do mesmo modo, nas últimas décadas, diversos países do Leste e do Sul adotaram constituições democráticas, de modo que a democracia tem se consolidado como forma de governo para boa parte dos Estados.

Existindo uma realidade sofrendo mudanças, mesmo que estas não sejam irreversíveis ou carbonárias, "*we cannot move back to a traditional terrain of struggle when history has moved on*" (MUNCK, 2002). Archibugi (2005), entretanto, remarca que a expansão da democracia como modo de governança global, um desenvolvimento adicional esperado em sequência, não ocorreu.

A democracia, apesar suas variações e transformações no transcorrer da história e do pensamento político, tem preservado certos valores. No contexto de transformações mundiais – condensadas por vezes no abrangente conceito de globalização –, como pode a democracia conservar seus valores centrais e não se tornar anacrônica ou obsoleta, adaptando-se, pois, à [dita] nova realidade? O que se deve esperar da relação entre democracia e globalização? Quais as consequências dessa relação para o Estado?

Diante do exposto, o presente trabalho pretende abordar de maneira um pouco mais detalhada algumas discussões conceituais sobre o Estado. Objetiva-se apresentar as principais teorias acerca da globalização e democracia internacional, ressaltando quais suas implicações no papel do Estado Nacional, procurando perceber o que está por trás de tais discursos.

Considerações sobre o Estado

A filosofia política é a responsável por abstrações acerca da essência da categoria do político e dos fundamentos do Estado ou poder (BOBBIO, 2000; 2001). Como ele mesmo não se via como filósofo[323], ao menos no sentido estrito da palavra, é natural que em seus escritos não se encontre uma teoria específica acerca do Estado. A maioria de suas obras dedicadas a este tema consiste, na verdade, em algumas observações feitas em relação a filósofos que já pensaram a temática. Todavia, a partir de alguns destes ensaios, detemo-nos em determinadas discussões sobre o Estado.

Discutir acerca do Estado é decerto bastante complexo. Assim como os outros conceitos trabalhados no artigo ("Globalização" e "Democracia Internacional"), o Estado pode ser visto a partir de várias perspectivas, cada uma originando um conceito distinto. Bobbio, ao apresentar algumas considerações acerca da supracitada instituição, admite sua complexidade

> Mais do que em seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, função, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos (BOBBIO, 2004, p. 55).

No ensaio "Estado, Governo e Sociedade" (2001), o pensador italiano apresenta as várias maneiras pelas quais é possível estudar a instituição do Estado. De um ponto de vista sociológico ou jurídico ou através da história do direito, por exemplo.

[323] "Nunca me considerei um filósofo no sentido tradicional da palavra, mesmo tendo ensinado durante muitos anos duas disciplinas filosóficas, a filosofia do direito e a filosofia da política, mas uma e outra, da maneira como eu as compreendi, tem pouco a ver, no meu entendimento com Filosofia com letra maiúscula" (BOBBIO *apud* BOVERO, 2000).

Do ponto de vista histórico, pode-se perceber, como afirma Pierangelo Schiera, no seu verbete sobre o Estado Moderno no Dicionário de Política *(*1999*)*, que

> [a] história do surgimento do Estado Moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições histórica materiais (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.426).

Fica nítido pela citação acima que o Estado é de fato uma construção histórica[324]. Condições materiais permitiram e até tornaram necessária o seu surgimento. Assim sendo, alguns teóricos afirmam ser mais que natural que a instituição estatal perca suas funções e chegue ao fim, ou, ao menos, passe por um processo de reconfiguração, enxugando-se.

Para facilitar a discussão em meio a toda esta complexidade conceitual, vamos partir da perspectiva weberiana do Estado.

> O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o "território", faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a púnica fonte do "direito" de exercer coação (WEBER, 1999, p. 525-526)

Além desta citação, na qual o sociólogo alemão enfatiza a importância da coação física e do território como características do Estado, na mesma obra clássica, *Economia e Sociedade (*1999*),* Weber expõe a fator da população e do funcionalismo especializado, a burocracia, como características fundamentais da mesma instituição moderna.

Dessa forma, podemos perceber que os principais preceitos do Estado têm sido posto em xeque. A globalização apresenta-se, então, como o fenômeno mais expressivo que tem promovido essa alteração na estrutura do Estado. Diante disso, qual a participação da globalização neste processo de reconfiguração estatal? Qual será o futuro do Estado?

Visões Globais

A transição da década de 1970 para a de 1980, período que Hobsbawm chamou "Décadas de Crise" (HOBSBAWM, 1995), foi caracterizada por mais uma das várias crises vividas pelo capitalismo. O petróleo atingia preços exorbitantes, desestabilizando toda a economia na conhecida crise do petróleo que já estava no seu segundo momento. A América Latina não conseguia mais sanar seus compromissos graças aos altos juros assumidos e entrava na chamada "crise da dívida". O sistema de Bretton Woods não conseguia mais atender aos interesses da nova realidade econômica e o padrão dólar-ouro chegava ao fim. À luz deste novo contexto econômico, deu-se início a uma nova fase do capitalismo. A "Era de ouro" das ideias keynesianas chegava ao fim.

O mercado precisava de uma nova dinâmica. O capital necessitava ir além das fronteiras, sem nenhuma instituição que o regulasse, sem nenhuma barreira ao seu alcance. Foram criados mecanismos que fariam o capital, assim, circular sem problemas. Os Estados e os governos começaram a se mostrar "ineficientes" e serem obstáculos ao desenvolvimento

[324] Na visão dos teóricos pós-modernos (em DEVETAK, 1996), o Estado soberano não pode ser uma forma natural; a soberania está fundida em algumas interpretações históricas normalizadas do Estado, e essa fusão é condicionada pelas práticas históricas que atuam na produção de uma identidade política.

econômico [325]. Empresas assumiram caráter multinacional, atuando em todas as partes do planeta e o trabalho tornou-se flexível e no jogo concorrencial, o aparato técnico-científico desenvolveu-se consideravelmente[326].

Assim sendo, a realidade, sob vários aspectos, mudava – assim como vem mudando. Os cientistas sociais, ansiosos diante deste contexto, propõem teorias e tentam estabelecer conceitos para compreender a nova configuração da realidade mundial. A globalização põe-se como conceito-chave para explicar tal realidade. Defini-la, no entanto, é um trabalho árduo, tendo em vista as várias perspectivas encontradas sobre a mesma temática. A conceituação de Giddens sobre Globalização é bastante simples, geral e serve como ponto de partida para analisarmos outros pontos de vista.

> A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa (GIDDENS, 1991, p.69).

O autor percebe o fenômeno da globalização como uma relação entre espaço e tempo marcada por uma redução das distâncias em um período temporal pequeno. Em outras palavras, a humanidade se torna mais próxima, o tempo mais rápido e o espaço mais curto. Outros autores, todavia, enfatizam na globalização seu caráter econômico, enquanto outros dão um enfoque mais cultural ao fenômeno global e alguns ainda tentam perceber este a partir de uma visão política.

Além da perspectiva do "Sistema-mundo"[327] proposta por Wallerstein, podemos interpretar as atuais relações econômicas do ponto de vista da *Economia global* discutida por Castells, que seria "uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária" (CASTELLS, 2007, p.142).

Desta forma, a globalização seria um fenômeno recente, possibilitado pela utilização de aparatos técnico-científicos que permitissem uma maior interação global – uma espécie de "sociedade em rede". No mundo globalizado, assim, o que importa é o suporte da informação. O poder encontra-se naqueles que a detém. Esta revolução informacional é reflexo da nova dinâmica econômica e ao mesmo tempo usufrui de tal, ou seja,

> A produtividade e a competitividade na produção informacional baseiam-se na geração de conhecimento e no processamento de dados. A geração de conhecimentos e a capacidade tecnológica são as ferramentas fundamentais para a concorrência entre empresas, organizações de todos os tipos e, por fim, países. (CASTELLS, 2007, p.165).

Contudo, não podemos separar analiticamente as consequências da globalização nos seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais como se fossem esferas isoladas. É neste sentido que a diminuição da

[325] Assim afirmou o presidente estadunidense Ronald Reagan: "o governo não era a solução, mas o problema" (*apud* HOBSBAWM, 1995, p.401).

[326] Todas essas características de liberalização econômica eram defendidas desde a década de 1950 pela corrente neoliberal da economia política, que ganha muita força e adeptos nesse período. Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, foram os primeiros chefes de Estado a adotarem tais medidas, que vão se difundir globalmente, implicando em uma série de mudanças no cenário internacional.

[327] Esta teoria se concentra na compreensão do mundo especialmente a partir do estudo do capitalismo. A globalização seria um processo que se inicia com o desenvolvimento de tal sistema, mesmo que de forma sutil, como o mercantilismo. Logo, a globalização tem seu início com a modernidade, com as grandes navegações que atingiram todo o mundo, por volta do século XVI. Para tal vertente, o mundo divide-se basicamente em três grupos, em uma espécie de Divisão Internacional do Trabalho: o centro, a semiperiferia e a periferia. Os pensadores do sistema-mundo não excluem a ideia do Estado-Nação, mas o admitem abalado pelas interdependências da economia mundial. Assim, o "capitalismo, enquanto modo de produção e processo civilizatório, cria e recria o Estado-nação, assim como o princípio da soberania que define a sua essência" (IANNI, 2004, p. 41).

importância das fronteiras; a maior interação global existente; as condições econômicas que induzem às migrações internacionais; os processos de integração cultural ou a possível imposição de uma cultura sobre outra, entre outras questões, são pontos que estão na pauta dos pensadores da globalização que se voltam mais ao cultural.

Vivemos em um mundo no qual a velocidade das coisas e facilidade de locomoção são muito intensas. Há um período de grande mobilidade. Com as transformações econômicas já apontadas, as relações não só econômicas, mas culturais e sociais se tornaram fugazes. Marx e Engels (1977, p.87) apontavam: com o capitalismo atingindo sua escala global, "tudo o que é sólido se desmancha no ar"

A identidade cultural sofreu grandes abalos e a globalização é um marco disso. Como lembra Hall: "as identidades nacionais foram uma vez centradas, coerentes e inteiras, mas que estão sendo agora deslocadas pelos processos de globalização" (HALL, 2001, p.50). A ideia de identidade está profundamente relacionada à representação. Já que, devido ao fenômeno global, houve uma reconfiguração da dialética espaço-tempo (que é representativa), a noção de identidade muda. Surge uma nova relação entre global e local, enquanto a identidade permanece indefinida nesta dicotomia (ibidem, 2001).

Para os chamados teóricos pós-modernos, estamos em um período de dúvidas, insegurança. Tudo parece ser muito vulnerável. As certezas e a segurança construídas pela modernidade são postas em xeque. O mundo caminha, talvez, para ter como única certeza a própria incerteza, e todo este período de crise das certezas se intensificou com a queda do muro de Berlin. Determinados paradigmas, para alguns, não eram capazes de explicar mais a realidade. Entramos em uma "nova desordem mundial" na qual "ninguém parece estar no controle agora" (BAUMAN, 1999, p.66).

O Estado, um dos principais adventos modernos, talvez o maior representante da era da ordem e segurança proposta pela modernidade, começa a ser percebido com outros olhos. Todavia, como pode ser possível cogitar-se o fim do Estado? Em verdade, chegamos ao ponto central do trilema político que se impõe atualmente: Estado-nação, democracia e globalização são elementos mutuamente irreconciliáveis – é possível se ter, simultaneamente, apenas dois desses fatores.

Diante de todo esse processo de reconfiguração cultural defendido por muitos teóricos da globalização, a ideia de nação fica, consequentemente, abalada. Pela primeira vez, de forma mais intensa, o conceito de nação – parceiro inseparável do Estado – é questionado. Não podemos mais efetuar a fórmula mágica: uma nação equivale a um Estado. O "Estado Nacional" já não é mais uma unanimidade nas discussões. A flexibilidade das movimentações e o crescimento intenso das migrações, que acarretam toda a rediscussão de questões de identidade, não nos permitem mais pensar a nação como algo coeso e monolítico. O que será do Estado sem o conceito de Nação a ele correspondente? Esta talvez seja a grande questão feita ao se pensar a instituição estatal com a globalização.

Além da nação, o território também perde o seu caráter definidor frente à avassaladora economia global. A instituição do Estado fixa-se graças a uma fronteira e estabelece um controle de movimentação de pessoas e de capital. Com uma maior flexibilização do mercado e movimentação de pessoas, as questões fronteiriças parecem ir a segundo plano, havendo uma nova configuração espacial. A expansão das relações econômicas e a permeabilização das fronteiras, para muitos estudiosos, fragilizaram o Estado-nação e a sua soberania. A economia passa a ser controlada por empresas não-residentes nos países e por agente financeiros que se tornam, em determinados momentos, mais fortes que o Estado. Neste cenário, "a

tendência geral consiste em substituir até ao máximo que for possível o princípio do Estado pelo princípio do mercado" (SANTOS, 2005, p.39). Neste sentido, sendo o território "profanado", o Estado é colocado em risco, pois sua soberania também passa a ser questionada[328].

Outro aspecto do Estado que começou a degringolar diz respeito ao seu aparato burocrático, outra de suas características essenciais. Com o ideal neoliberal à mão, e sob a égide do Consenso de Washington, vários Estados na América Latina, por exemplo, passaram por uma série de reformas, incluindo a diminuição da quantidade de funcionários que causavam inchaço no orçamento.

Em linhas gerais, o Estado, frente à globalização, tem passado por uma "crise de identidades". Todos os seus principais definidores têm vivido uma nova realidade. A população mundial se move de maneira muito intensa, reconfigurando as identidades culturais locais. Os territórios parecem pouco obstaculizar a movimentação econômica; ressignificar as fronteiras, por sua vez, coloca em risco também questões da soberania estatal, já que seus limites são repensados. O aparato burocrático do Estado se reduz graças à lógica neoliberal do Estado Mínimo. E o monopólio da força não se encontra mais sob a tutela do Estado, havendo vários grupos que exercem a coação física, ameaçando o poder estatal.

A resposta à pergunta "o Estado está chegando ao fim?" não pode, porém, ser emitida de maneira enfática e certeira, até porque passamos por um momento de crise econômica, na qual o Estado apresentou-se como importante suporte para determinados interesses. Além do mais, partimos da premissa de que o Estado é uma construção histórica, ou seja, de que o Estado está inserido em determinado contexto e não é eterno. Definir exatamente quando irá terminar ou se está, de fato, em processo de desorganização, não podemos afirmar ao certo. Todavia, podemos apontar algumas tendências e como construção histórica, o Estado não permanecerá estático.

Para Bob Jessop[329], existem três tendências para a transformação do Estado no período compreendido como globalização. Seriam elas: a desnacionalização do Estado; a noção de governo sendo substituída pela de governança; e a internacionalização do Estado (JESSOP *apud* SANTOS, 2005). A primeira diz respeito a todo o processo que descrevemos até aqui que leva ao enfraquecimento do Estado. A segunda tendência transfere as atribuições estatais a organizações. E, finalmente, a expansão de tal instituição em um caráter internacional, no qual seria possível conceber um Estado global e uma sociedade civil global.

Neste sentido, um ponto muito debatido sobre o caráter político da globalização, que muito se assemelha ao de governança global, encontra-se acerca da Democracia Liberal. Esta tem habitado o imaginário de muitos como a melhor forma de governo e, juntamente com o discurso neoliberal e globalizante, seria a única capaz de promover o bem-estar social para todo o globo.

O caminho para a democracia internacional

As ideias têm especial papel a cumprir em períodos de transição de sistema ou de ordem global. Archibugi (1998) cita alguns eventos que

[328] As fronteiras, responsáveis por dividir o espaço interior, soberano, e o exterior, anárquico, têm implicação fundamental para a definição do espaço político. Sua definição é, na verdade, o momento de definição da soberania de um Estado. Esse "atravessamento" das fronteiras, cada vez mais transcendentes com relação à noção do Estado soberano, provoca uma desterritorialização da democracia.

[329] O autor se atem aos casos norte-americano e europeu, mas acreditamos que, de forma geral, é possível observar suas assertivas como tendência.

moldaram a ordem internacional de suas épocas, de Vestifália à Carta de São Francisco, e lembra que todos foram influenciados por pensadores – às vezes adiantados em séculos – que elaboraram doutrinas ou projetos que seriam levados em consideração pelos "*politicians sitting at the negotiating tables*" (ibidem, 1998, p. 199).

Ruggie (1998) comenta a obra de Goldstein e Keohane sobre o impacto das ideias nos resultados políticos concretos. Parte do estudo se dedica a mostrar as três maneiras pelas quais a ideia tem capacidade de influenciar o fazer político: servindo de roteiro para a determinação das preferências individuais e dos caminhos para alcançá-las; ou servindo como "ponto focal", que permite selecionar entre diferentes caminhos viáveis; ou mediante a institucionalização, em que as ideias – incrustadas nas instituições – "*continue to "specify policy in the absence of innovation'*"" (RUGGIE, 1998b: 866). A existência de uma teoria para os dois fenômenos aqui estudados (globalização e democracia internacional) poderia vir a cumprir, se não já cumpre, um desses papeis com relação à política?

Por sua condição de teoria de resolução de problema (COX, 1986), a teoria da democracia internacional propõe soluções para uma determinada realidade. Para ser, então, criada a vontade de se alcançar a democracia internacional, isto é, para que esta seja posta como ideal [330], é preciso que se diagnostique a necessidade de implementá-la dadas as circunstâncias do presente.

Nesse aspecto, convém recordar: nenhuma grande reforma institucional ocorreu desde o fim da Guerra Fria [331]; a guerra continuou sendo usada como mecanismo de resolução de controvérsias; a violação do direito internacional é constante; muitos governos diligenciam afastar a população de sua política exterior alegando que, uma vez democraticamente eleitos, "não podem ser acusados de crimes" (ARCHIBUGI, 2005).

Vive-se a transição de um sistema internacional para outro, e, embora se conheçam bem as características do período anterior, a "nova ordem" ainda precisa ser definida. Essa realidade que se quer perceber é marcada pelos efeitos da globalização.

- A nova ordem?

O que faz parte desse sistema hodiernamente em transformação? Os pontos em sequência citados são elementos associados a essa dita "nova ordem" e são frequentemente aproximados do discurso da globalização; eles, porém, são igualmente levantados pelos cosmopolitanos [332], e pelos defensores de uma democracia internacional [333]. Admiti-los como fatos é também admitir a validade dos argumentos dos dois discursos.

Vale acrescentar que esses argumentos, aqui apresentados em prol da democracia internacional, precisamente pelo acima dito, podem ser observados como uma tentativa de legitimar (associando-se a) o discurso globalizante.

---

[330] Archibugi propõe que "a democracia deve ser conceitualizada como um processo" (ARCHIBUGI, 2005, p. 11). Não é em contraposição a isso que "ideal" se refere, e, sim, como diz a própria autora: "cada passo rumo a uma democracia cosmopolita é em si mesmo um objetivo desejável" (IBIDEM, 2005, p. 40).

[331] Já em 1988, Senarclens lançava o livro "*La Crise des Nations Unies*", que discorre sobre a crise institucional da ONU sob os mais diversos aspectos. Archibugi (1993) adota a democracia cosmopolita como solução para a [desde então falada] reforma das Nações Unidas.

[332] Smith (1995) destaca a oposição"*Communitarian versus Cosmopolitan Thought*" como uma das dez auto-imagens da disciplina de Relações Internacionais, e assim a descreve: "*communitarian theories argue that political communities are the bearers of rights and duties in international society; cosmopolitan theories argue that moral arguments should be based not on communities, but on either humanity as a whole or on individuals*" (SMITH, 1995: p. 9).

[333] Nem todo aquele que defende a democracia internacional está alinhado ao pensamento cosmopolita; aqueles que defendem a democratização da ONU tendo início em sua reforma constituem um exemplo.

Fala-se em homogeneização do sistema internacional e alguns críticos alegam se tratar, em verdade, de uma ocidentalização do mundo, como mencionado anteriormente. Seria a globalização para todos ou uma retórica propagadora dos interesses do Ocidente? A esse respeito, Archibugi (1998: 202) chega a asseverar: "*[d]emocracy, it has been argued, is a Western-specific cultural value and there is little point in attempting to extend it outside its native cradle*".

Outros autores, como Diamond (2002), negam tal assertiva, tendo o respaldo de métodos quantitativos que permitem inferir que a democracia seria, sim, um valor universal, uma vez que estaria presente no seio da maioria das sociedades do mundo[334].

No que diz respeito à crescente interação internacional, mencionase o aumento do comércio, dos fluxos financeiros e produtivos – cunhou-se o termo "política global" para se referir a ações políticas globalmente assumidas. Citam-se também as facilidades na comunicação proporcionadas pelas novas tecnologias, que, além de outras funções, possibilitam mais ampla atuação de forças e interesses transnacionais e multinacionais, como ONGs, corporações transnacionais e empresas multinacionais.

O tópico da opinião pública internacional pode ocupar privilegiada posição. Archibugi propõe haver crescente reconhecimento do papel político da opinião pública internacional – o que implica em já admitir a existência da própria –, que, consoante Ladd (*apud* ARCHIBUGI, 2005: 39), seria "a Rainha do mundo". Estudos que liguem a opinião pública internacional à democracia internacional são até agora escassos.

De toda forma, haveria também, para Falk e Habermas (*apud* ARCHIBUGI, 2005: 17), uma "emergente esfera pública internacional", pois "tem se observado (...) a necessidade de realizar associações políticas entre várias populações", que seria "uma resposta instrumental às injunções da globalização".

Nesse sentido, questões apontadas como globais, não só por sua escala ou urgência, mas pela incapacidade dos Estados de resolvê-las unilateralmente, recebem progressivamente mais atenção. Além do meio ambiente, temas como abastecimento energético e de alimentos, questões humanitárias e justiça global, são exemplos de assuntos para grandes fóruns multilaterais ou para as organizações internacionais nos quais se acusa a ausência do processo democrático.

Enquanto Bertrand Badie defende o empoderamento dos cidadãos do mundo, de modo que teríamos bilhões de atores no sistema internacional, certos proponentes da democracia cosmopolita, notadamente ONGs, salientam a cidadania global, acessível apenas com a "maximização" do processo globalizante, como etapa final do processo democrático em escala mundial.

Por fim, a questão do desenvolvimento merece ser considerada: Munck (2002: 12) associa democracia e desenvolvimento a dizer que "*we can argue on a normative basis that democracy and development can constitute a virtuous circle and go hand and hand*", ao passo em que a globalização, em sua forma hegemônica, (SANTOS, 2002) é tradicionalmente ligada ao desenvolvimento, nem que seja exclusivamente o econômico.

Suposições para uma democracia internacional

Sete suposições são enumeradas como pressupostos para a democracia internacional [335] (ARCHIBUGI, 2005), quatro [336] das quais estão

[334] Diamond (2002) vai mais além em sua argumentação. Para ele, a democracia tende a continuar sua expansão: ela é, de fato, a melhor forma de governo existente e, virtualmente, todo país pode se tornar uma democracia.

[335] Archibugi opta em seus trabalhos pelo termo "democracia cosmopolita".

[336] As três suposições ora excluídas, mas consideradas por Archibugi (2005: p. 10-16), são: "a democracia deve ser conceitualizada como um processo, ao invés de um conjunto de normas e procedimentos" (1), como visto na nota anterior; "a globalização

abaixo destacadas:

(1) um sistema conflituoso de Estados prejudica as democracias internas: o desenvolvimento da democracia é restringido pela falta de condições externas;
(2) a democracia interna favorece a paz, mas não é garantia de uma política externa virtuosa: os Estados não necessariamente aplicam seus princípios internos na elaboração desta; entra-se também no debate sobre a teoria da paz democrática;
(3) a democracia global não é apenas a realização da democracia em cada Estado: a agenda da democracia internacional inclui a democratização do sistema internacional e de suas instituições; e
(4) a globalização engendra movimentos sociais engajados em temas que afetam outros indivíduos e comunidades; esta suposição se baseia no sentimento de solidariedade da raça humana; conforme assevera Pratap, há um movimento social indiano que interpreta a referida solidariedade segundo o princípio indiano de *Vasudhaiva Kutumbakan* ("a Terra é uma família") e dois conceitos elaborados por Ghandi, *swaraj* ("autogoverno") e *swadeshi* ("política de estabelecer o controle das pessoas sobre o seu ambiente econômico, social e cultural") (PRATAP *apud* SHETH 2002: p.96). Embora alguns grupos indianos se oponham à globalização contemporânea, outros, baseados nas supracitadas ideias, diligenciam fomentar essa solidariedade global (SHETH, 2002).

Postas estas quatro suposições, registram-se, ainda, duas premissas requeridas para estender a democracia "*beyond the borders of individual political communities*" (ARCHIBUGI, 1998): admitir que a democracia não é apenas um processo inacabado, mas sem fim; e admitir que ela possui um significado no seu contexto histórico. Em se tratando de um processo histórico, deve-se reconhecer que não chegará uma época em que todos os Estados adotarão os mesmos procedimentos para administrar o poder, e, que, por conseguinte, a ideia de democracia a nível global deve se basear na aceitação de diversos modelos convivendo simultaneamente (IBIDEM, 1998).

Para melhor se compreender a democracia global, é necessário considerá-la em suas cinco dimensões. Tal exercício tornaria possível compará-la à democracia baseada no Estado soberano e dar relevância ao aspecto universal dos seus valores centrais. Os níveis são: local (que não está alienado da dimensão global); estatal (em que os Estados participam como agentes da democracia internacional); inter-estatal (caracterizado pela presença de organizações intergovernamentais não-democráticas); regional (do qual a União Europeia parece ser um bom exemplo, contando com cada vez mais mecanismos democráticos); e global (a refletir a precisão de implementar processos democráticos para as decisões globais, a incluir a ONU e outras organizações internacionais) (ARCHIBUGI, 2005: p. 17) [337].

erode a autonomia política dos estados e assim reduz a eficácia do estado baseado na democracia" (2); e "as comunidades de interesse não necessariamente correspondem às fronteiras nacionais" (3). As duas primeiras não são consideradas neste trabalho como suposições. A primeira delas descarta uma parte considerável do que constitui a democracia (pois que representa a *primary democracy* conforme Herbert Werlin). Já a segunda suposição excluída o foi por sua grande controvérsia. Krasner (2001a; 2001b), a exemplo, é contrário a tal ideia. A terceira suposição será mencionada mais diante.

[337] O artigo de Archibugi, "Democracia Cosmopolita e seus Críticos: uma Resenha Bibliográfica" (2005), talvez por ser o mais recente dentre os consultados, parece ser o de sua obra que mais aprofunda o tema.

Teorias da mudança

A presente subseção oferece um modelo decorrente das hipóteses colocadas até o momento a partir do qual se supõe poder alcançar a democracia internacional. Antes, porém, algumas observações sobre a possibilidade de mudança consoante o construtivismo de Ruggie e Wendt são feitas. Apoiando-se nessas duas vertentes de teoria para a transformação, quer-se explicar como puderem ocorrer as referidas mudanças transcorridas desde a década de 1980 até os dias atuais – notadamente os efeitos em geral associados à globalização, e, por conseguinte, à democracia internacional.

Wendt (1999) desenha uma teoria do processo e da mudança estrutural; Ruggie (1998a), por sua vez, exprime uma ideia geral de transformação para a teoria construtivista e algumas observações acerca da transição do sistema estatal medieval para o moderno[338]. Levar essas teorias a suas últimas consequências significa, para Ruggie (1998a), o surgimento da autoridade internacional[339]; para Wendt (2000), implica no surgimento inevitável de um Estado Mundial.

Ruggie propõe uma abordagem teórica para a teoria da transformação internacional partindo de três campos: o ambiente material (como na teoria waltziana), o comportamento estratégico e *episteme* social[340]. O autor invoca também a historicidade dos "fatos", passíveis de "*epochal change*", os quais não seriam exógenos, insuperáveis ou naturais. Em verdade, para Ruggie, a ideia geral da teoria da transformação para os construtivistas é a de resgatar a "historicização" do conceito de estrutura, para evitar sua reificação. O resgate desse lado temporal suscitará o aparecimento das práticas sociais no espaço (que é socialmente construído). À luz dessa compreensão, o autor (RUGGIE, 1998) esclarece que, frente a tantas transformações no período ora analisado, o Estado tem assumido papeis que envolvem um grau de legitimação coletiva maior, à parte (ou caminhando para a superação) do vestifaliano.

Tomando como ponto de partida o conceito foucaultiano de *episteme* (RUGGIE, 1998b), que associa, dentre outros fatores, expectativas e previsibilidade da intenção por parte dos atores, é ora possível brevemente discorrer sobre a visão de Wendt quanto à transformação.

Wendt prioriza o papel das ideias na análise fenomênica; interesses e identidades, por sua condição de serem socialmente construídos e compartilhados – e, portanto, endógenos –, gerarão, através de práticas reiteradas, as referidas expectativas regulares. Ao passo em que isso pode acarretar na perpetuação de uma realidade devido à internalização da realidade intersubjetiva criada a partir da interação, é esse mesmo fator, a interação, o responsável por permitir a transformação.

A ferramenta teórica ora utilizada é o interacionismo simbólico. O fenômeno que se quer descrever é definido por Adler (*apud* WENDT, 1999) como evolução cognitiva. A evolução[341] do sistema internacional está sujeita a ser identificada como uma transição de certas estruturas de um modelo de sociedade internacional Lockeano, cuja característica é a

[338] A utilidade desse esforço seria comparar a transição do sistema medieval para o moderno com uma futura nova ordem, pós-moderna, permitindo projetar o modelo dessas formas, das quais a União Europeia, por seu conjunto de condições, figuraria um exemplo contemporâneo.

[339] Na visão de Ruggie (1998a), as comunidades epistemicas possibilitarão a existência de regimes, que engendrarão organizações internacionais, que levarão à institucionalização de relações de autoridade no plano internacional, que, por sua vez, seria o *end point* do processo de institucionalização internacional. Retornar-se-á a esse tema mais à frente.

[340] *Episteme* social seria uma combinação das concepções semiótica e estrutural da sociedade, fundamentalmente associada às ideias (RUGGIE, 1998b).

[341] Sobressai o positivismo evolucionista inerente ao termo.

rivalidade[342], para outro, Kantiano, permeado por relações de amizade entre os Estados (WENDT, 1999). Isso se passaria em uma lógica de aprendizagem social, dentro de um processo de seleção cultural [343]. Para tanto, esse processo conteria alguns ou todos dentre os seguintes elementos, necessários ao aparecimento de uma identidade coletiva "pró-social" que pudesse desaguar em uma cultura Kantiana: identificação de situações objetivas de interdependência; auto-contenção por parte dos atores; percepção de sorte ou destino comum; ou homogeneidade em razão da conformação de identidades incorporadas. O discurso da globalização, convém salientar, atribui a si mesmo tais características [344], e o da democracia internacional as supõe como dados.

Em contraposição ao dito – e dadas as conhecidas dicotomias "holismo *versus* individualismo", "estrutura *versus* unidade", "sistema *versus* Estado" –, é ora importante enxergar não só como o Estado afeta o sistema, mas também como é por ele afetado. A esse respeito, Gourevitch (1978) resume sua teoria que inverte a segunda imagem: "*[t]he international system is not only a consequence of domestic politics and structures, but a cause of them. (...) International relations and domestic politics are therefore so interrelated that they should be analyzed simultaneously, as wholes*" (GOUREVITCH, 1978: p. 911). Essa não seria uma característica que varia em cada período, existindo desde que existem os Estados; "*there is therefore no reason to associate different modes of explanation for different periods according to the degree of interdependence*" (IBIDEM, 1978: p. 911).

O Estado, sendo ativo no sistema internacional (anárquico[345]) e, nele, o principal foco da intersubjetividade, é responsável pela mudança, devido a sua interação com os demais Estados; essa interação gera uma prática que, quando reiterada, cria expectativas, e, em decorrência, identidades e interesses. A certa altura desse processo, a liberdade de escolha das ações estatais torna-se cada vez menor, de modo a ser constantemente constrangida por essa cada vez mais sólida formação (respaldada pela consolidação de uma dada intersubjetividade) de interesses e identidades de todos os atores.

Isso não implica, contudo, em excluir definitivamente a possibilidade de mudança. Aliás, para Wendt (2000), a mudança ocorrerá, fazendo evoluir a lógica da anarquia do sistema de Estados para um Estado mundial, queiram ou não os atores. Wendt descreve a mudança como a sucessão [346] de cinco fases de reconhecimento, sendo as quatro primeiras diferentes culturas de anarquia [347]: do Sistema de Estados, passando pela Sociedade de Estados, depois pela Sociedade Mundial, e, em seguida, pela Segurança Coletiva (globalmente), para, enfim, ter-se o Estado Mundial.

Esse projeto, desejado por alguns discursos globalizantes, bem como pelo próprio Wendt (2002, p. 57), está um pouco além dos propósitos da análise aqui feita, porque, nesse nível, não caberia mais falar em de-

[342] O modelo Lockeano representa, neste caso, o respeito ao direito do outro de existir combinado com a compartilhada ideia de competitividade.

[343] Ver Wendt (1999) para aprofundar a explicação.

[344] A homogeneidade, a partir de propostas globais de solidariedade ou de sentimento de pertencimento à raça humana, que invoca valores universais; o destino comum, devido, por exemplo, a questões como o aquecimento global. Épocas de crise, como a crise financeira vivenciada desde 2008, invocam os argumentos pró-interdependência, não apenas no sentido de que um choque em uma região pode afetar todo o mundo, mas, por vezes, também na precisão de convergir quanto a uma regulação internacional.

[345] Wendt (1992; 1999; 2000) tem a anarquia na ordem internacional como um fato dado.

[346] Mesmo podendo ser não-linear, seria, ainda assim, uma evolução: qualquer retrocesso, segundo Wendt (2000), isto é, qualquer "passo para trás", em direção a uma etapa anterior certamente levaria a dois passos para frente

[347] Já que "*what drives the system forward is the logic of anarchy"* (WENDT, 2002, p. 39).

mocracia internacional – não haveria "internacional" –, sendo mais correto falar em democracia cosmopolita, que não é ora o foco, porque transcende o Estado, e não se poderia compreender a globalização entre os Estados.

Torna-se interessante, todavia, ao menos citar o modelo wendtiano a fim de elucidar a possibilidade de transformação na ordem global. Pondo de outra forma, se o Estado mundial, uma espécie de *end point* das relações entre Estados, e, assim, a mais improvável quimera, seria um acontecimento teoricamente possível, por que mudanças em uma ordem já em transformação não poderiam levar à concretização de projetos (menos ambiciosos) da globalização e da democracia?

Da exequibilidade do projeto

Sendo verdadeira a supracitada explanação de que os sistemas internacionais podem ser causas ao invés de simplesmente consequências (invertendo, portanto, como o nome sugere, a segunda imagem), torna-se possível projetar um caminho para a democracia internacional[348]. Considera-se, depois, a restrição da liberdade de escolha das ações por parte dos atores, que vão caminhando do protagonismo para posturas cada vez mais passivas em função da cada vez mais profunda internalização.

Isto posto, é fácil perceber que o Estado, induzido pela intersubjetividade que emana do conjunto de Estados pairando no cenário internacional, age, guiado por distintos motivos (coerção, auto-interesse ou reconhecimento da legitimidade da proposta [349]) em função dos constrangimentos do sistema e/ou da melhor atitude a ser tomada conforme a realidade diagnosticada e/ou da legítima coletividade intersubjetiva (que, nesse caso, seria a invocação de valores universais) [350]. Pelo já dito com relação à globalização e à democracia, aqui se identifica o discurso de globalizar a democracia como transformação provocada pelo sistema, posto que a realização dele seja decorrência das ações dos próprios Estados.

Concomitantemente, não ignorando a possibilidade de ação livre e autônoma por parte dos Estados, e, quanto a isso, muitas vezes, oriunda de movimentações sociais internas, aqui se defende que, "já que a globalização é inevitável", faculta [351] buscar a democratização dessas estruturas globais. Isso poderia encontrar duas motivações.

A primeira, mais liberal, seria não pôr a perder as conquistas logradas pela democracia interna, como o empoderamento da sociedade. É com isso que se diligencia justificar a opção da sociedade de alguns dos países ditos como mais democráticos do mundo, a exemplo da Suíça, de não entrar na União Europeia: por mais democráticas que sejam suas instituições, a democracia na instância individual perde o poder de cobrança – para citar apenas um. Mas a democracia internacional deve compreender todas as instâncias e manter, com isso, o empoderamento social, não o contrário. A democracia interna, que não deve ser reduzida a um problema doméstico (ARCHIBUGI, 1998) só pode ser considerada ameaçada pela globalização se se pensa apenas nos termos de sua construção histórica, que é vinculada ao conceito moderno de Estado soberano – também não ameaçado (KRASNER, 2001a; 2001b), mas em mudança.

[348] Usa-se como referencial a teoria positivista de Wendt (1992; 1999; 2000). O próprio autor admite ser uma abordagem eminentemente teórica, sem muito respaldo na História.

[349] Estas motivações correspondem às motivações apresentadas em cada uma das três culturas da anarquia para Wendt (1999).

[350] As três razões apresentadas correspondem do mesmo modo, cada uma, a uma das três culturas da anarquia (ibidem, 1999).

[351] Como no pragmatismo inerente à formulação de políticas externas em algumas comunidades políticas.

Uma segunda motivação, mais realista, seria encontrada no próprio Estado e em seu desejo de manter (ou alcançar maiores níveis de) participação e influência nas decisões tomadas no seio da sociedade internacional. Não parecendo ser, à primeira vista, vantajoso para as superpotências, os países de menor peso, muito mais numerosos, muito teriam a ganhar com a democratização das relações internacionais [352], ainda mais se perpetuada a proposta de Archibugi (1998), mas desde muito antes utilizada na ONU, de one state, one vote. A reforma das Organizações Internacionais, notadamente dos processos decisórios em algumas de suas instâncias, seria um tema frequentemente levantado pelos Estados.

Considerando todo o exposto nas subseções anteriores e nesta própria, entende-se como praticável o objetivo (tido como ideal) de globalizar a democracia (principalmente a influência do sistema sobre os Estados – a segunda imagem invertida) e democratizar a globalização (a partir da influência dos Estados sobre o sistema – a segunda imagem propriamente).

Reputar as duas dimensões mútuas de influência, da unidade para o sistema e vice-versa, o que, no caso apresentado, representa também o mutualismo entre globalização e democracia internacional, é, para Gourevitch (1978), construir uma investigação mais completa. Em outras palavras, quis-se mostrar se um projeto de democracia internacional seria praticável, e como ele se relaciona com o projeto da globalização; tentou-se fazê-lo mediante uma análise o menos reducionista possível. Quanto a valorar sobre ser ou não um projeto desejável, deve a atividade política se encarregar disso.

[352] Conforme asserta Archibugi (1998: p. 209), "*the relationship between democracy and international relations is not linear, but ambivalent. Internal democracy does not determine the rise of a democratic world order, just as democratic international system would not necessarily generate democracy in all states. (...) [T]o develop democracy further, it is necessary to operate on different complementary and self-sustaining levels*", que seriam as cinco dimensões mencionadas anteriormente.

Considerações finais

Esta breve seção final é mais focada em levantar questões – quiçá em propor desconstruções –, e não em elaborar uma análise completa ou final. Nos parágrafos seguintes, pretende-se aludir às possíveis implicações da globalização da democracia e da democratização do movimento globalizante sobre o desenvolvimento histórico do Estado soberano.

Admitir que o Estado não é fato dado e atemporal significa abrir espaço para indagar em outras dimensões se essa instituição, é, de fato, a resolução adequada para os problemas políticos existentes no mundo atual; inclui, portanto, fazer uma apreciação histórica, não-reificada, do Estado.

Com efeito, na visão dos teóricos pós-modernos (em DEVETAK, 1996), o Estado soberano não pode ser uma forma natural; a soberania está fundida em algumas interpretações históricas normalizadas do Estado, e essa fusão é condicionada pelas práticas históricas que atuam na produção de uma identidade política. A noção de soberania estatal é incompatível com a democracia, em especial em um mundo globalizado (CONNOLY *apud* DEVETAK, 1996: p. 202). Abrir-se-ia, pois, espaço para uma democracia internacional, intrinsecamente aliada à globalização, para minar as instituições do Estado, tipicamente moderna.

O que isso, contudo, implica de fato para a este Leviatã soberano? Até então, tem-se certeza sobre muito pouco. Krasner (2001a; 2001b) minimiza o papel da globalização, mas, ao mesmo tempo, reconhece que o Estado enfrenta novos desafios. O que nos parece mais próximo, alian-

do-nos a esse pensador, é que o Estado e suas instituições não estão passando por uma destruição, e também não se trata de um Estado mínimo. A conclusão que cremos mais certa é a de que o Estado, frente a novos fenômenos (e não "ameaças") como a globalização e a propostas como a democracia internacional, está se transformando.

Haveria, então, que se analisar, em ocasião oportuna, qual seria, nessa suposta nova ordem, a nova dimensão do Estado – evitando ao máximo reificá-lo[353]–, e em que medida ele transforma (protagonismo) e é transformado (passivismo) pelo sistema.

Também seria relevante pensar se haveria uma distribuição desigual da capacidade de agir e de ser afetado, e se seria esta afetada pelo diferencial de poder dos Estados, ou seja, se a posição que o Estado ocupa no sistema (de centro ou periferia, por exemplo) teria implicações ou se a teoria seria homogeneamente aplicada. O assunto parece, até o momento, estar em aberto.

Outro tema não tratado é a possibilidade de definir objetivamente se seriam os dois movimentos afins aqui estudados – de globalizar a democracia e democratizar a globalização – fatores transformadores da nova ordem, e, por extensão, do Estado soberano, ou conseqüência das mudanças já em curso em um dos dois (ou nos dois). Tende-se a crer, neste caso, não discordando totalmente de Thomas Paine [354], que seja um pouco das duas alternativas.

Não se elaboraram, ao fim deste artigo, conclusões irrefutáveis. Deseja-se ter conseguido demonstrar, não obstante, as linhas mais gerais sobre a relação convergente entre os fenômenos da democracia internacional e da globalização e seu impacto transformador sobre a instituição do Estado moderno. Que, a partir desse esboço, novas e mais profundas análises sobre o tema possam ser desenvolvidas.

[353] Para evitar reificá-lo, deve-se entender o Estado como sua figura histórica mais as forças sociais atuantes.

[354] Citada por Gills (2002: p. 159), a frase: "*[i]t is only from the nations themselves that reforms can be expected*" de Paine encontra-se no prefácio da edição francesa de *The Rights of Man* (1791).

Referências

ARCHIBUGI, Daniele. **Ten Principles of Cosmopolitan Democracy**. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David; KÖHLER, Martin. *Re-imagining Political Community***.** Cambridge: Polity Press, 1998, pp. 198-228. Disponível em: <www.danielearchibugi.org>. Acesso em 01 de dezembro de 2009.

_____. Democracia Cosmopolita e seus Críticos: uma Resenha Bibliográfica. **Política** e **Trabalho**: Revista de Ciências Sociais. No. 22, abril de 2005, pp. 09-48.

_____. The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review. **Journal of Peace Research**. Vol. 30, no. 3, agosto de 1993, pp. 301-315. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/424808>. Acesso em 29 de setembro de 2009.

BAUMAN, Zigmunt. **Globalização:** as conseqüência humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. BOVERO, Michelangelo (org.). **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12.ed. Brasília: UnB, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação:** economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

COX, Robert W. **"Social forces, states, and world orders:** beyond international relations theory", In: Keohane, Robert (ed.). *Neorealism and its critics.* New York: Columbia University Press, 1986.

_____. **"Social forces, states, and world orders:** beyond international relations theory", In: Keohane, Robert (ed.). Neorealism and its critics. New York: Columbia University Press, 1986.

DEVETAK, Richard. **Postmodernism**. In BURCHILL, Scott. LINKLATER, Andrew. *Theories of International Relations.* London: Palgrave MacMillan,1996.

DIAMOND, Larry. Can the Whole World Become Democratic? In: **Democracy, Development and International Polities**. Irvine: Center for the Study of Democracy, 2002. Disponível em: <http://repositories.cdlib.org/csd/03-05>. Acesso em 28 de outubro de 2009.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade.** Tradução: Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GILLS, Barry K. Democratizing Globalization and Globalizing Democracy. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**: Globalization and Democracy. Vol. 581, maio de 2002, pp. 158-171. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1049714>. Acesso em 28 de outubro de 2009.

GOUREVITCH, Peter. **The Second Image Reversed:** The International Sources of Domestic Politics. International Organization. Vol. 32, no. 4, outono de 1978, pp. 881-912. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706180>. Acesso em 28 de outubro de 2009.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva; Guaraciara Lopes Louro. 5ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX 1914-1989. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. Globalização, democracia e terrorismo. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **A era do globalismo**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O Manifesto do Partido Comunista**.** In. **Cartas Filosóficas e outros escritos**. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

MUNCK, Ronaldo. **Globalization and Democracy:** A New "Great Transformation"?. Annals of the American Academy of Political and Social Science: Globalization and Democracy. Vol. 581, maio de 2002, pp. 10-21. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1049702>. Acesso em 28 de outubro de 2009.

MURPHY, Craig N. Global Governance: **Poorly Done and Poorly Understood.** International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944). Vol. 76, no. 4, outubro de 2000, pp. 789-803. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2626460>. Acesso em 29 de setembro de 2009.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty. **Foreign Policy**. No. 122, janeiro e fevereiro de 2001, pp. 20-22; 24; 26; 28-29. Disponível em: <http://www.jstor.com/stable/3183223>. Acesso em 19 de novembro de 2009.

_____. Abiding Sovereignty. **International Political Science Review:** Transformation of International Relations : Between Change and Continuity. Vol. 22, no. 3, julho de 2001, pp. 229-251. Disponível em : <http://www.jstor.com/stable/1601484>. Acesso em 19 de novembro de 2009.

RUGGIE, John. **Constructing the World Polity –** Essays on international institutionalization. New York/London: Routledge, 1998.

_____. **What Makes the World Hang Together?** Neo-Utilitarism and the Social Constructivist Challenge. International Organization: Exploration and Contestation in the study of world politics. Vol. 52, no. 4, outono de 1998, pp. 855-885. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2601360>. Acesso em 08 de maio de 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os processos de Globalização.** In.; _____. (org.). *A Globalização e as ciências sociais.* 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In: SANTOS, Boaventura Souza de. *Democratizar a democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 39-77.

SERNACLENS, Pierre de. **La Crise des Nations Unies.** Paris: Presses Universitaires de France, 1988.

SHETH, D. L.. **Micromovimentos na Índia:** para uma nova política de democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura Souza de. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, pp. 85-125.

SMITH, Steve. **The self-image of a discipline:** a genealogy of international relations theory. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (ed.). *International Relations Theory Today.* Pennsylvania: The Penn State University, 1995.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**. Vol. 46, n. 2., 1992.

_____. Alexander. **Social Theory of International Politics. Cambridge:** Cambridge University Press, 1999.

_____. **Why a World State is Inevitable.** European Journal of International Relations. Vol. 9, no. 4, 2000, pp. 491-500.

WERLIN, Herbert H. **A Primary/Secondary Democracy Distinction.** PS: Political Science and Politics. Vol. 27, n. 3, set. 1994, pp. 530-534. Disponível em: <www.jstor.org/stable/420222>. Acesso em 15 de maio de 2009.

A APLICAÇÃO EXTERNA DA "*GOOD GOVERNANCE*" E A LIMITAÇÃO INTERNA NO BANCO MUNDIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O DISCURSO DEMOCRÁTICO DO BANCO

THE EXTERNAL APPLICATION OF "GOOD GOVERNANCE" AND THE INTERNAL LIMITATION OF THE WORLD BANK: CONSIDERATION OF THE DEMOCRATIC DISCOURSE OF THE BANK

João Antônio dos Santos LIMA[355]

Resumo

No começo dos anos de 1990, o "Consenso de Washington", caracterizado por uma cartilha de bons atos, como a desvalorização do câmbio, a liberalização comercial, a desregulamentação financeira e a descentralização dos poderes do Estado, incidia sobre os países subdesenvolvidos e afetados pela Crise da Dívida dos anos 1980. Um dos principais agentes estruturador e aplicador desses preceitos foi o Banco Mundial. A tese principal era que o Estado deveria ter os seus poderes reduzidos ao mínimo; porém, o Banco percebeu que o Estado não deveria ser enfraquecido,

[355] Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), sendo uma vez, aluno do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UEPB), sob a orientação da Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco. Atualmente, bolsista do Programa de Pesquisa Nacional ao Desenvolvimento (PNPD), atuando como auxiliar de pesquisa do Ipea.

mas reformado para suprir as novas demandas da ideologia neoliberal. Para isso, o Banco Mundial inaugura a temática da "*Good Governance*", um conjunto de medidas que visam à eficiência, à transparência e ao império da lei. Tendo como ponto de partida a definição mínima de democracia, de Bobbio, enquanto direito à participação nas decisões coletivas, esse artigo pretende debater a promoção da "Good Governance" realizada pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento, já que o próprio Banco, enquanto estrutura decisória decide com base nos votos dos seus principais acionistas: EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido e França.

Palavras-Chave: Estado. Banco Mundial. Good Governance. Democracia.

Abstract

In the beginning of the 90's, the Washington Consensus, characterized as a handbook of good actions, such as the exchange rate depreciation, trade liberalization, deregulation and decentralization of the State power, focused its action on countries less developed and affected by the Debt Crisis during the 80's. One of the main structuring and reinforcing agents of these precepts was the World Bank. The theory was to reduce at the minimal point the State powers; however, the Bank realizes that the State should not be weakened, but reformed in order to meet the new demands of the neoliberal ideology. For this, the World Bank inaugurates the theme of "Good Governance" as a set of features aimed to efficiency, transparency and the rule of law. Taking a starting point the minimal definition of democracy by Bobbio, as the right to participate in collective decisions, this article intends to discuss the promotion of "Good Governance" held by the World Bank in developing countries, as well as the Bank itself, as a decision making structure, which makes its decisions based on the votes of its major shareholders: USA, Japan, Germany, United Kingdom and France.

Keywords: State. World Bank. Good Governance. Democracy.

Introdução

A década de 1980 é marcada por um período de turbulências financeiras entre os países do Sul, causada, em grande medida, pelas crises do petróleo da década de 1970, pela queda do Sistema Bretton Woods na não-paridade do padrão dólar-ouro e pela modificação da taxa de juros feita pelo governo dos Estados Unidos. As ressonâncias econômicas de tais fatos demoraram a afligir os países da América Latina, devido ao forte ritmo de tomada de empréstimos, que ocorriam na época, vinculado principalmente aos eurodólares [356]. Além disso, os países percebem que não há mais possibilidade de honrar os compromissos financeiros, em conseqüência do grande número de dividendos e também da elevação dessa dívida, por parte da alta na taxa de juros.

Inicia-se o que ficou conhecido como a Década Perdida, na qual os países da América Latina abriram suas portas para seguir as diretrizes estabelecidas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), com ênfase no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial.

No decorrer da década, várias medidas foram tomadas por tais órgãos, com a finalidade de alcançar um patamar sustentável para cumprir os acordos financeiros e assegurar o equilíbrio do Estado no sistema internacional. Durante um encontro em Washington, com as principais autori-

[356] Eurodólares é um termo utilizado para indicar a grande quantia de dólares que estava em circulação nos bancos comerciais da Europa. Após a elevação da taxa de juros, esses dólares retomaram em grande escala aos EUA.

dades financeiras, incluindo a estas, Bancos Centrais, bancos comerciais, organismos financeiros e agências econômicas, foi acordado um conjunto de mandamentos comumente chamado de "Consenso de Washington", que tinha por fundamentos a disciplina fiscal, a priorização dos gastos públicos, a reforma tributária, a liberalização financeira, o regime cambial, a liberalização comercial, o investimento direto estrangeiro, a privatização, a desregulamentação e a propriedade intelectual (NAÍM, 2000).

Durante essa fase, há um choque nos países, pois estes vinham de um extenso período de *Welfare State*, com a participação do Estado na economia e movidos por um processo de substituição de importações. Durante a década de 1980, a aplicação das concepções neoliberais e a sua formalização com o Consenso, promove-se uma reviravolta e mudança na concepção do Estado, abrindo espaço para um mercado auto-regulado, competitivo e modernizado.

Porém, ainda antes da metade da década de 90, tal concepção do Estado precisou ser mudada. O Banco Mundial percebera, através de suas várias análises ao redor do globo, a incapacidade de sustentar as novas bases neoliberais nos países, sem um agente capaz de assegurar essas estruturas.

Inaugura-se então o que o Banco vem a chamar de "*Good Governance*"[357], a maneira, segundo a qual, o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um país, para o desenvolvimento (WORLD BANK, 1994). A questão em jogo é a forma como é entendida politicamente a *Good Governance*, pois, como afirma Kura (2008), todo exercício de poder de um Estado é por si só, uma governança, porém nem todas são democráticas, a menos que seja uma boa governança (*good governance*).

Apesar da liderança na consolidação do tema, o histórico do Banco se revela, por várias vezes, contrário aos chamados de uma boa democracia como forma de alcançar o desenvolvimento. Como afirma Vilas (2000), a atenção do Banco Mundial para este tema é algo inverso à trajetória, que por um longo período, se voltou à gestão dos agregados macroeconômicos. Ainda hoje, sua estrutura organizacional se mostra estática, sem os devidos parâmetros que a própria instituição coloca como o caminho a ser seguido.

A proposta deste artigo é desenvolver um contexto histórico das decisões do Banco sobre a concessão de empréstimos para determinado países, os regimes políticos desses países nessas ocasiões, a forma como se estabelece o sistema de votos da organização e as críticas da sociedade civil sobre as contradições da democracia aplicada pela instituição e reproduzida dentro da mesma. Após este momento descritivo, propõe-se uma análise sobre o entendimento mínimo de democracia desenhado por Norberto Bobbio e as considerações sobre a *good governance* elaboradas pelo Banco Mundial.

Banco mundial e a *good governance*

O Banco Mundial foi criado em 1944, em New Hampshire, na Conferência de Bretton Woods[358], junto com o Fundo Monetário In-

[357] Nesse trabalho será utilizado o termo original, "*good governance*", pois na literatura brasileira ainda há dúvida sobre a real tradução do termo *governance*. Alguns a chamam de "boa governança", enquanto outros utilizam o termo "boa governância". De fato, percebe-se que o termo *good governance* engloba um conjunto de idéias que a torna difícil de ser traduzida. Sendo assim, o termo será usado em sua forma original para evitar falsos entendimentos.

[358] As instituições criadas nessa conferência, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), são decorrentes de uma estratégia defensiva do bloco aliado, antes do término da Segunda Guerra Mundial, visto que previa a sua vitória. Logo, a reunião tinha como finalidade a criação de um

ternacional (FMI). Na época, não era utilizada a nomenclatura Banco Mundial, mas sim, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).[359] Enquanto foi incumbido ao FMI o equilíbrio macroeconômico dos países e a assistência na estabilização da balança de pagamentos, ambos como políticas de curto e médio prazo, coube ao BIRD a atuação em políticas de longo prazo em governos, como na assessoria ou consultoria de obras que visem o desenvolvimento econômico e combate à pobreza.

Nas décadas seguintes, foram criadas a Corporação Financeira Internacional (CFI), em 1956 - que visa o apoio ao setor privado - e a Associação Internacional ao Desenvolvimento (AID), em 1960 - que assume o mesmo papel de financiador de governos, porém com atenção aos países da mais baixa renda. Além destas, foram criados também o Centro Internacional de Arbitragem e Disputas Internacionais (CIADI), em 1966, para promover conciliações e encorajamento aos investimentos estrangeiros e a Agência Multilateral de Garantias Internacionais (AMGI) em 1988, com a responsabilidade de coordenar o ambiente de investimentos e reconhecer os riscos políticos inclusos.

Desde a sua criação, o Banco revelou seu compromisso em proteger o sistema capitalista e envolver ao máximo os países sob tal ótica. Porém, um parâmetro na sua Constituição coloca em xeque muitas de suas atividades, que se apresentam no debate sobre a *good governance*. O Artigo IV, Seção 10, informa que:

> O Banco e seus funcionários não poderão intervir em assuntos políticos de nenhum membro, nem serão influenciados em suas decisões pelo caráter político do membro ou membro em questão. Todas as suas decisões inspirar-se-ão unicamente em considerações de caráter econômico e deverão ser ponderadas imparcialmente com vistas a alcançar os objetivos enunciados no Artigo I (BANCO MUNDIAL, 1989).

Já em 1947, conforme explica Burgos S. (2007), a Polônia, que durante o período integrava o Bloco Soviético, solicitou um empréstimo que lhe foi negado, sob o argumento de que não tinha participado da Conferência sobre a recuperação da Europa, que resultou no Plano Marshall. Vale ressaltar que a Polônia foi uma das nações que formava o Banco Mundial em sua criação. Mais tarde, o Banco revelou que apesar de suas análises envolverem apenas considerações econômicas, as tensões políticas e incertezas dentro dos países membros têm efeitos diretos sobre condições financeiras e econômicas. Porém este mesmo acontecimento se revela muito controverso, visto os inúmeros comprometimentos do Banco à ditaduras de regimes militares, a citar alguns, como no Chile, sob o governo de Augusto Pinochet (BURGOS S., 2007) e no governo do ditador Suharto na Indonésia através da concessão de 30 bilhões de dólares em 30 anos (BELLO; GUTTAL, 2006).

O assunto da governabilidade e a nova participação do Estado se apresenta na mudança de paradigma econômico, que abandona o *Welfare State*, diante da crise do Estado, responsabilizado pela crise do capi-

---

mecanismo de apoio capitalista para que, após o fim da guerra, as nações não passassem novamente por um período de regimes autoritário-nacionalistas, como ocorreu após o fim da Primeira Guerra Mundial com a Alemanha de Hitler e a Itália de Mussolini. Ademais, a estrutura político-econômica dessa reunião também possui interesses ideológicos, pois a União Soviética (URSS) saiu forte da guerra e possuía a ideologia socialista, criticada pelos aliados, através das propagandas e consolidações da liberdade democrática, como direcionadora de suas ações.

[359] O termo Banco Mundial já tinha sido usado durante a Conferência de Bretton Woods em 1944, para indicar a criação de um Fundo Mundial. O que antes era um apelido, tornou-se o termo oficial para indicar as ações do BIRD e da Agência Internacional ao Desenvolvimento (AID), órgão com as mesmas funções do BIRD, porém, auxilia países mais pobres com extremas dificuldades em receber investimentos (WORLD BANK, 2007).

talismo (ARAÚJO, 2005) e deslocando-se para um momento de idéias liberalizantes, em que o Estado sai do cenário econômico. Conforme sistematiza Ivo (2002), é possível dividir essa mudança em três etapas: i) Entre as décadas de 1970 e 1980, há uma tendência de implantar regimes democráticos e as saídas de regimes autoritários na América Latina; ii) Entre os anos de 1980 e 1990, o envolvimento de políticas neoliberais no plano internacional, com a defesa do livre comércio, os ajustes ficais e a descentralização do Estado; iii) e nos anos 1985-1988, a transição democrática, com a marca da mudança de estruturas autoritárias e centralizadoras para outras flexíveis e descentralizadas. Segundo Vilas (2000), essa reorientação do Estado e do poder público ocorreu muito mais por necessidade do que por opção doutrinária.

Desta forma, através também do Consenso de Washington, está lançada a idéia de governabilidade, compreendida como a "capacidade dos Estados-nacionais de criarem em seus respectivos países ambientes econômicos favoráveis ao investimento privado e ao capital estrangeiro" (ARAÚJO, 2005). Porém, ainda no começo dessas reformas, percebe-se uma falta de arcabouço institucional que permitisse a consolidação das bases do mercado, tarefa antes assegurada pelo Estado. Ou seja, há um enfraquecimento em demasia do Estado e, neste momento, surge o problema do governo. Destarte, segue-se uma nova geração do Consenso de Washington, com a percepção de que viria a completar as estruturas formuladas pelos organismos, nas reformas estruturais.

Nesse contexto, Kura (2008) avalia que essa "boa governança" corresponde à reinvenção da governabilidade diante das dinâmicas e desafios do desenvolvimento frente à globalização. Para Ugá, ao contrário, "ao mesmo tempo em que a governabilidade surgiu como necessária para as reformas, estas apareceram como o único caminho possível para evitar a ingovernabilidade" (UGÁ, 2004, p.57).

O Banco Mundial distingue em seu relatório "*Governance: The World Bank Experience*", três aspectos que envolvem a *good governance*: i) a forma de regime político; ii) o processo pelo qual a autoridade é exercida no gerenciamento de recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento; iii) e a capacidade dos governos em esboçar, formular e implementar políticas e funções (WORLD BANK, 1994). Dentro dos aspectos de avaliação, encontra-se o processo participativo, o gerenciamento do setor público, a responsabilidade (*accountability*), a transparência e a informação, os direitos humanos, as instituições, o império da lei, entre outros.

Um problema consiste na dificuldade de estipular numericamente a devida importância a estes aspectos. Dessa forma, o Banco Mundial vem realizando estudos com a intenção de elaborar indicadores objetivos nos países. O estudo de Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobatón (2002)[360] traz a avaliação de seis instrumentos correspondentes às dimensões da governança: i) Voz e Responsabilidade (*Voice and Accountability*); ii) Instabilidade Política e Violência (*Political Instability and Violence*); iii) Efetividade do Governo (*Government Effectiveness*); iv) Marco Regulatório (*Regulatory Burden*); v) Império da Lei (*Rule of Law)*; vi) e Controle da Corrupção (*Control of Corruption*).

De acordo com Nanda (2006, p.269), o tema *good governance* alcançou um *status* de "mantra" pelas agências de desenvolvimento e

[360] Mais trabalhos foram desenvolvidos antes e após este, como resultado de um estudo histórico e com aperfeiçoamentos a cada nova edição, como forma de mensurar os seis aspectos comentados sobre a *good governance,* sem que com isso, tenha ocorrido mudança na metodologia. Os Relatórios *Governance Matters* e *Governance Matters II* foram elaborados por Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobatón. Os demais foram com Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi.

agentes doadores, ou seja, o Banco Mundial passou a utilizar os preceitos envolvidos no tema, para cobrar novas atitudes dos países em desenvolvimento, como um pré-requisito. Para Vilas (2000), a América Latina apresenta déficits em questões como eficácia, eficiência e transparência na execução de projetos e nos seus alcances operacionais, resultantes das fiscalizações e controles.

Apesar da importância da força do Estado e da renovação do elo entre esta, a sociedade civil, o empresariado e as instituições, Leftwich (1994) alerta que, embora a *good governance* se mostre como essencial para o sucesso no processo de desenvolvimento, deve-se levar em consideração que qualquer processo administrativo é acompanhado de dificuldades. Assim sendo, explica que "uma capacidade pública efetiva para promover o desenvolvimento não é uma função do *good governance*, como é entendido, mas do tipo de políticas e governo que podem sozinho gerar, sustentar-se e ser protegido" (Ibid., p. 365, tradução nossa).[361]

O tema da *good governance* é, de fato, flexível e contraditório por várias vezes, pois, ao passo que se destaca a importância da democracia como processo para o desenvolvimento, ou como bem define Kura (2008, p. 234, tradução nossa), um "catalisador do desenvolvimento"[362], faz-se difícil compreender a emergência da China, como uma potência econômica diante do liberalismo econômico e autoritarismo militar, no caminho contrário à transparência, à prática de diálogo, responsabilidade e equanimidade.

Dentro dessa visão do que é necessário aos olhos do Banco Mundial para alcançar um patamar estável e essencial ao desenvolvimento, remonta-se ao próprio aparato institucional do órgão, que nas palavras de Griffith-Jones (2002) manteve suas funções estáticas no tempo, vista a manutenção de aparatos institucionais, como o sistema de votação e a distribuição deles, mesmo diante de mudanças nas suas atividades e da sua missão na economia global. Sobre este mesmo foco, Coelho (2002) analisa a forma com que a estrutura organizacional do Banco foi moldada para assegurar o equilíbrio do sistema capitalista nos países subdesenvolvidos e manter a hierarquia no sistema de Estados.

Um traço marcante da desigualdade de poder na instituição se revela no peso dos países. O sistema de poder de voto no Banco Mundial guarda uma série de limitações para os países que mais necessitam de suas atividades. Quanto maior a doação financeira dos países, maiores são os seus poderes de voto no órgão. Aqueles que recorrem à instituição a fim de buscar análises, ajudas financeiras, apoio institucional ou outros serviços, têm menos peso na tomada de decisões dentro do organismo. Um debate atual se situa sobre a disparidade de poder, visto a reconfiguração da ordem econômica global e conseqüentemente a inclusão dos Países Emergentes, sendo eles o Brasil, a China, a Índia e a Rússia.[363]

Questões de participação e representatividade no Banco envolvem críticas quanto à necessidade de mudar a estrutura organizacional. Pincus e Winters (2002) chegam a afirmar que o Banco não tem como ser reformado, e mesmo que fosse, isso não aconteceria por ele, sendo mais provável a "reinvenção". Isto porque os Estados Unidos parecem levar o Banco Mundial como uma extensão do tesouro americano, enquanto revelar ser atrativo (PINCUS; WINTERS, 2002). Há uma percepção na literatura sobre o Banco

[361] "I shall argue that an effective public capacity for promoting development is not a function of good governance, as currently understood, but of the kind of politics and state that can alone generate, sustain and protect it."

[362] "[...]catalyst for development".

[363] Apesar de também ser reconhecido como um país emergente, a África do Sul não foi incluída na citação porque passou por um longo período de turbulência interna, ocasionando a suspensão dos empréstimos do Banco ao país. Nos dados do Banco, consta que o país solicitou apenas 13 empréstimos até 2008, com uma participação nos votos de pouco mais de 0,28% (WORLD BANK, 2007).

Mundial quanto ao fato dos Estados Unidos coordenarem as diretrizes políticas. Jenkins e Alexander afirmam que o "governo norte-americano reforçou a percepção de que vê o Banco Mundial como uma ferramenta de política externa para subsidiar os interesses econômicos e geopolíticos dos EUA"[364] (JENKINS; ALEXANDER, 2005, p.1, tradução nossa).

Sobre tal panorama de desigualdade, analisa-se a distribuição de poder no sistema de votos, na tabela abaixo (tabela 1), entre a participação dos países. Os países tomadores de empréstimos, abordados também como países regionais, quando levado em consideração os bancos regionais, apresentam relevante participação em suas agências regionais, com poder para remodelar as políticas empregadas. Nesse caso, os países da Ásia apresentam maior grau de liberdade para desenvolver essa administração.

Tabela 1 - Poder de Voto dos Países nas Instituições Financeiras Internacionais (%)

	Mutuários (Regionais)	Estados Unidos (Doador)	Países Doadores (ou Não-Regionais)	TOTAL
Banco Mundial	38,80	16,40	44,80	100
Banco Interamericano de Desenvolvimento	50,00	30,01	19,97	100
Banco Africano de Desenvolvimento	60,31	6,33	33,36	100
Banco Asiático de Desenvolvimento	65,04	12,75	22,21	100

Fonte: Banco Mundial[365]; BID[366]; BAfD[367]; BAD[368].
(Elaboração do autor).

[364] "[…]the US government has reinforced the perception that it views the World Bank primarily as a foreign policy tool to underwrite US geopolitical and economic interests."
[365] Dados do Banco Mundial disponível em: < www.worldbank.org>
[366] Dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento disponível em: <www.iadb.org>
[367] Dados do Banco Africano de Desenvolvimento disponível em: <www.afdb.org>
[368] Dados do Banco Asiático de Desenvolvimento disponível em: <www.adb.org>

Como se percebe, os Estados Unidos detêm participação notória nas agências americana e asiática, além do próprio Banco Mundial, do qual, carrega consigo o poder de com apenas a sua decisão, vetar a aprovação de projetos, isto porque, são necessários 85% de aprovação, enquanto que sua não aprovação anula qualquer possibilidade de dar seqüência aos os acordos.[369] O que acontece, de fato, é que o Banco Mundial mantém a disparidade no sistema de votos, enquanto que as demais instituições já foram modificadas, dedicando assim, maiores atenções aos clientes, ou seja, seus mutuários.

Democracia mínima de Bobbio

Para inserir um debate sobre a democracia, faz-se necessário, colocá-la sob um prisma de discussão, especificamente, sobre os demais conceitos de sistemas políticos, a citar, a aristocracia, a monarquia, para poder entender a funcionalidade, a extensão e quais as dificuldades de sua definição (BOBBIO, 2007).

Uma confusão comum no debate sobre a democracia é o envolvimento do poder, pois se confunde o poder do povo com o governo para o povo. Geralmente, isto envolve uma discussão sobre a democracia, onde de fato, o poder é do povo, enquanto que na autocracia, o poder está concentrado na mão de poucos, visualizado por uma monarquia e/ou aristocracia. Ao passo que no primeiro, o governo é de cima para baixo, o segundo visa de cima para baixo. Sendo assim, Bobbio (1983 *apud* Dagios, 2007, p.32) afirma que "democrático é um sistema de poder no

[369] Percebe-se, porém que os bancos de desenvolvimento regional (interamericano, africano e asiático) já estão atentos à esses desarranjos institucionais e organizaram suas estruturas com a finalidade de atribuir peso para aqueles que solicitam os serviços, não tanto para quem auxilia.

qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda a coletividade são tomadas por todos os membros que a compõem".

Aplica-se a regra da maioria nos regimes democráticos, tanto para eleger quais serão os detentores do poder para tomar as decisões, como para fixar as deliberações de órgãos colegiados supremos (BOBBIO, 2003). Entretanto, às duas situações é chamada a atenção: primeiro que a regra da maioria não é exclusiva dos sistemas democráticos; segundo que até mesmo decisões de colegiados não são tomadas exclusivamente pela regra da maioria.

Conforme é mencionado por Bobbio (2003) a democracia é definida como o governo da maioria quando colocado em contraposição à oligarquia, pois aquela se registra como um governo na mão de muitos, enquanto que no sistema oligárquico, o poder é exercido por poucos. Para finalizar, cabe ressaltar que apesar dessas diferenças, o poder trazido através de um governo da maioria indica "*quantos* governam, e não *como* governam" (Ibidem, p. 262).

Dessa forma, Dagios (2007) sintetiza os parâmetros de Bobbio como: i) o estabelecimento daqueles que têm o direito de votar; ii) o estabelecimento de que todos têm o direito a um voto igual e; iii) a forma como as leis votadas sejam colocadas sobre uma deliberação coletiva, com a maioria dos votos.Apesar da regra da maioria ser colocada dentro do conceito de democracia mínima, nem por isso ele é o vetor para entendê-la, mas um meio para tanto que nem sempre é seguido. Levando-se em consideração argumentos técnicos, a regra da maioria não é vista como a "regra fundamental da democracia", mas como a melhor forma de demonstrar a vontade coletiva em qualquer grupo organizado. (Ibidem, p. 265).

Outro argumento que retira a regra da maioria como condição necessária para definir um ambiente ou sociedade como democrático é o dissenso entre a regra e a igualdade. Isto acontece, pois, mesmo que em todos os casos se leve em conta a maioria dos votos, isto não significa que os votos serão iguais. Cada um pode ter direito a um voto, mas este voto não necessariamente é igual em termos absolutos. Pode ser um voto proporcional à sua cota ou percentagem. (Ibidem, p.266).

A regra da maioria possui três limites: limite de validade; limite de aplicação; e limite da eficácia. Por limite da validade busca-se entender, se pode participar de um processo decisório coletivo aqueles que rejeitam o princípio, ou que, se conseguissem a maioria dos votos, utilizariam tal poder para abolir o princípio.

Como limite da aplicação, entende-se os momentos em que a utilização da regra se torna inoportuna, injusta ou não adequada para determinados fins. Para esse caso, Bobbio afirma que não é possível adotar a regra da maioria tanto por razões objetivas quanto subjetivas:

> [...] por razões objetivas, não se podem tomar decisões sobre os temas que cientistas e técnicos debatem, já que – embora também estejam sujeitos a opinião – a decisão a favor de uma ou outra hipótese é tomada por meio de procedimentos diferentes e muito mais complexos do que a contagem das pessoas que compartilham a mesma opinião. [...] O mesmo se aplica às decisões técnicas, tais como, em um Estado contemporâneo, as que se relacionam com a política econômica e financeira, que os especialistas na matéria reclamam para si. (Ibidem, p. 275)

Ou seja, percebe-se um contraste entre poder tecnocrático e poder democrático, tendo em vista as decisões pelas quais estão em pauta, geralmente de natureza técnica. Logo, estes entraves não são regularizados por vias da maioria, mas por consenso técnico.

Como limite da eficácia, refere-se à regra da maioria como um procedimento útil, mas insuficiente. Isto se mostra aplicável à transfor-

mação das relações entre classes sociais, ao colocar como vontade da maioria a mudança do *status quo*. De fato, quando o número de agentes que estão em desacordo com a ordem atuante no cenário é maior do que o número a favor, é possível uma mudança. Contudo, o raciocínio segue e indaga-se sobre "até que ponto a nova maioria está em condições de transformar a situação que se criou a partir do domínio da maioria precedente" (BOBBIO, 2003, p. 278).

Esse último ponto se refere a um dos mecanismos da idéia de democracia mínima de Bobbio. Compreende-se a formação da vontade coletiva através de um acordo firmado entre partes independentes visando à formação de uma vontade comum. Aliado a isso, há a necessidade de existir o "sufrágio mais universal possível", para que ocorra a supremacia do poder ascendente, frente ao seu oposto, o poder dissidente (FRANÇA, 2007, p. 16).

Devido à amplitude do discurso democrático, Bobbio divide a democracia conforme os seus usos em três vertentes: a descritiva (ou sistemática), a prescritiva (ou axiológica) e a histórica (BOBBIO, 2007). Dentro do caráter descritivo, utiliza-se a democracia para classificá-la como uma das três formas possíveis de governo, com base no número dos governantes, seja ela a monarquia (governo de um), a aristocracia (governo de poucos) ou a democracia (governo de muitos ou da maioria).

Diante do caráter prescritivo, a democracia pode ser considerada, juntamente com as demais formas de governo, como positivo ou negativo, como uma forma boa ou má. Ou seja, os valores finais da democracia são colocados em consideração. Segundo Bobbio (2007) dentro desse uso prescritivo, não corresponde apenas a um juízo absoluto sobre o regime democrático ser bom ou não, mas também de um juízo relativo, que corresponde à forma de enxergar a democracia de forma melhor ou pior em relação às outras formas de governo.

No caráter histórico, a democracia assume um papel de análise em relação aos demais sistemas, no decorrer do desenvolvimento das forças. Nesse sentido, ela pode assumir um papel de maior evolução, ou a partir de uma visão regressiva, de que ela representou um passo para trás, em relação à outros regimes de governo.

Banco mundial e democracia mínima

Como já foi dito, desde a fundação do BIRD, a democracia era um sistema de governo bem visto pelo Banco, apesar de suas ações controversas, como se destacou no decorrer do texto. A visão da democracia se mostra mais imponente nas décadas de 80 e 90, por diversos motivos, a citar, a queda da União Soviética e o desmantelamento do socialismo em muitas partes do globo, a presença dos Estados Unidos como superpotência após a queda da URSS, além das pressões dos países capitalistas para democratizar zonas de instabilidade.

Ressalta-se, porém, qual o posicionamento do Banco sobre, *o que* é Democracia, *que tipo* de democracia advoga, *de quem* e *para quem*. Dessa forma, acha-se convincente abordar uma análise simples da democracia, no caso, a democracia mínima aplicada por Bobbio para entender de que forma o Banco Mundial se enquadra dentro dos termos democráticos que ele mesmo disponibiliza para os países-clientes.

Em primeiro lugar, considera-se que todos os Estados-nação que compõem o Banco Mundial tem direito a participação na tomada de decisões coletivas, porém, isto não ocorre em todas as instâncias participativas, além de não ocorrer em posição de igualdade efetiva. O sistema de votação se apresenta como primeiro objeto para identificar fins democráticos. Há a formalização do acesso ao poder, através da subscrição de capital dentro

do organismo, contudo esta forma se revela estritamente elitista, sem que haja possibilidade de maior participação na configuração das diretrizes do órgão. Isso remonta à consideração sobre o direito ao voto igual.

Apesar de existir no Banco Mundial a assembléia de Governadores, em que cada Estado é representado por um agente do seu Estado, as operações gerais do Banco Mundial são colocadas sob a responsabilidade do Conselho de Diretores, nos quais, tem a sua participação representada pelo poder de voto, como visto na tabela 1. Contudo, o Conselho de Diretores é representado por 24 membros, sendo eles, os cinco maiores acionistas com representações próprias (EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido), a Arábia Saudita, a China e a Rússia também com representações próprias, e os demais países, reunidos em blocos econômicos para serem representados.

Em termos absolutos, o Conselho de Diretores dispõe de estrutura para votação, com todos tendo direito a votar, porém, conforme alertado por Bobbio, isso não representa e, nesse caso, não ocorre em situação de igualdade. A desigualdade na participação alcança patamares elevados quando se faz comparações. Por um lado, a Arábia Saudita, a China e a Rússia, mesmo não sendo os maiores acionistas, possuem cada um, uma participação de 2,79% dos votos. Do outro lado, um grupo de 23 países da África, sob a representação de ONG Seng, das Ilhas Maurício[370], tem um poder de voto de pouco mais e 1,92%. Outro grupo, com 21 países, todos da África, sob a representação do Estado da Libéria, representa 3,36% no sistema de votos.[371]

[370] Os países que compõem esse bloco são: Benim, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Chad, Comoros, Costa do Marfim, Djibouti, Gabão, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Madagascar, Mali, Maurício, Níger, República África Central, República Democrática do Congo, República do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo.

[371] Esse grupo é composto por: África do Sul, Angola, Botsuana, Burundi, Etiópia, Gâmbia, Lesoto, Libéria, Malaui, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Seychelles, Serra Leoa, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

Em segundo lugar, nas palavras de Devesh Kapur, a carta constitutiva do Banco serve "tanto como uma âncora, tanto como um escudo", ao limitar as pressões externas pelas quais o Banco passa para responder. Uma resposta disso é que a constituição só foi alterada duas vezes em sua história, sendo em 1989, para aumentar a maioria dos votos de 80% para 85% e assegurar que os EUA mantivessem o poder de voto, mesmo que seu capital subscrito caísse futuramente (KAPUR, 2002, p. 58).

Isso mostra de forma legítima que apesar de todos votarem e que, além disso, as resoluções são aprovadas por uma maioria, as contradições são demonstradas quando se percebe a natureza dos votos. Isto porque, os votos não são tratados em termos absolutos no Conselho de Diretores, caracterizando-se como um poço que acoberta os direitos assegurados pela carta entre a minoria de países que visto o seu poder financeiro no sistema internacional, obtém a maioria dos recursos necessários para dirigir o Banco Internacional. Do outro lado, encontra-se a maioria dos países em subdesenvolvimento e em desenvolvimento, que devido às suas condições macroeconômicas, representa a minoria nas decisões.

Em terceiro lugar, quanto aos limites da regra da maioria, observa-se no limite da aplicação, o contraste do poder tecnocrático e do poder democrático, ao reconhecer a natureza técnica influi com mais efetividade em conflitos político em casos determinados. Nesse caso, insere-se a prerrogativa da manutenção do *status* do Banco, frente ao poder dominante, a não reformulação de sua carta e o *expertise* acumulado do alto *staff* do Banco, ao ser proveniente das Universidades Americanas e Inglesas[372] (WOODS, 2003). Através da atribuição dos votos, a possibilidade do Banco ser reformado para se adequar aos ensejos da maioria,

[372] Um estudo do Banco Mundial de 1991 demonstrou que 80% do *sênior staff* do organismo foi treinado em instituições econômicas e financeiras dos EUA e da Grã-Bretanha (WOODS, 2003).

que por sinal, trata-se da ala com menos voto, caracterizaria a evolução do poder ascendente, em confronto à oposição, da ala minoritária que absorve a maior parte dos votos.

Sobre esta possibilidade de modificar a estrutura, Rocha (2005) alerta para o comprometimento dos agentes e suas expectativas dentro da barganha. Sabendo-se de antemão, que os agentes que compõem o Banco Mundial estão de acordo com o assinado nos acordos constitutivos, então, por mais repressivo que o sistema seja, os que obedecem estão à espera de "uma mínima parte de uma má barganha" (Ibidem, p. 23).

Barganha essa presente também no discurso de Bobbio quanto à decisão coletiva, é evidenciada por Rocha (2005) sobre uma vertente institucional, visto que, podem ocorrer três tipos de mudanças nas políticas: as mudanças de primeira e segunda ordem são consideradas limitadas, pois são compostas por ajustes rotineiros em políticas em andamento ou são alterações de ferramentas para alcançar a mesma hierarquia usufruída momentos antes das novas atitudes.

Como mudança de terceira ordem, a idéia é que elas sejam de caráter profundo, envolvendo mudanças de instrumentos políticos, das metas, da idéias que compõe o sistema e seus padrões. (Ibidem, p.19). Para que a estabilidade da instituição seja mantida, é necessário que: a) os benefícios oferecidos sejam significativos; b) o custo pela mudança seja muito alto; c) haja falta de capacidade dos insatisfeitos de conceber alternativas à situação vigente. (Ibidem, p.23).

Sob estas circunstâncias, entende-se que a minoria dos votos, representada pela maioria dos países que compõem o Banco, não possui alternativas bem subsidiadas para promover tamanhas reformas, ou então, para sustentar o organismo em seu caráter financeiro.

Um último ponto é que indaga-se sobre quais os fundamentos do Banco legitima o regime democrático como um regime bom. Isto porque, a própria *good governance* é motivo de questionamentos, devido ao grande número de instrumentos que são inseridos em sua agenda. Sobre essa questão, Grindle (2004) discute suas relevâncias, pois, não há algo claro sobre o que é essencial para o curto, médio ou longo prazo e qual a ordem dos fatores, sendo assim, busca-se uma agenda para uma Governança Suficientemente Boa.[373]

A partir do ponto prescritivo da democracia, não há garantia de que a democracia é boa, porém também não há um que lhe qualifique como má. Ou seja, "o confronto torna-se muito mais complexo: de fato, a democracia pode ser tanto a pior (ou a melhor) das formas boas, quanto a melhor (ou a pior) das formas más" (BOBBIO, 2007, p.142).

Por esta razão, assim como a regra da maioria não é o ponto fundamental da democracia, a democracia não pode ser entendida como o ponto fundamental para o desenvolvimento das nações pobres ou em crescimento, pois há um conjunto de variáveis que interfere no cenário, além de outras não perceptíveis ou ainda não conhecidas.

De forma geral, deve-se reconhecer que há um bom tempo, o sistema democrático se consolidou no mundo, salvo alguns países como Cuba e China, que mesmo assim, caminham para uma "hibridização" de seus sistemas. O desenvolvimento econômico, independentemente das teorias utilizadas, sejam de direita ou esquerda, promovem um diálogo com o sistema de governo, e nessa caso, aparece a democracia. De fato, ocorre que:

> A liberdade de expressão e de organização, o sistema de controle mútuo entre as diferentes esferas de poder, o império da lei, a possibilidade de contestação e muitos outros valores têm sido amiúde associados à democracia. Nem sempre, porém, estes valores são rigorosamente pre-

[373] O termo original utilizado pela autora é "*Good Enough Governance*".

> servados nas democracias reais. Contudo, a democracia representa um sistema político suficientemente flexível para, em princípio, acomodar todos esses valores humanitários. A teoria do desenvolvimento econômico não reivindica outra forma de expressão política: trata-se mais propriamente de aperfeiçoar o exercício da democracia do que contestá-la (FEIJÓ, 2007, p.153).

Considerações finais

Como é possível diagnosticar, o Banco Mundial passa por um paradigma quanto ao tema da democracia na *good governance*. A professora Ngaire Woods, grande conhecedora de temas de governabilidade por parte das organizações internacionais, aponta as "limitações" das instituições do Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), no tocante aos seus princípios participativos e sua distribuição de poder. Quanto às reformas nas estruturas de votos, Woods (2000) sublinha a dificuldade do Banco em balancear o poder de quem é "doador", de quem empresta e também toma emprestado e dos mutuários, os que necessitam desses empréstimos.

Apesar disso, alguns avanços democráticos devem ser reconhecidos. Vale destacar a política de abertura de informações (*disclosure of information*) como forma de assegurar a responsabilidade pública do órgão, desde 1993. A partir disso, pode-se alinhar a disponibilidade dessas informações com as próprias políticas enfatizadas na *good governance*, como a transparência, a *accountability,* a capacidade de auditorias públicas sobre os atos do organismo e as devidas conseqüências em situações que fujam dos fins pré-estabelecidos pela instituição e pela sociedade civil.Claro que uma tarefa como essa não é fácil de ser acompanhada. A participação da sociedade civil organizada, e acima de tudo bem informada, é de extrema valia para a confecção de um ambiente mais democrático possível.

Apesar das discussões, após o fim da II Guerra Mundial e da formalização da Declaração dos Direitos Humanos em 1948, o mundo tomou uma direção rumo à liberdade e igualdade em dignidade e direitos. Após o fim do socialismo, a exigência do sistema internacional pela democratização dos países ex-socialistas ocorreram em grande intensidade. Não pode se esquecer também, da formalização efetiva dos países que já se constituíam no plano democrático, mas que passaram durante as décadas anteriores por regimes autoritário-militares.

O problema, então, consiste na forma com que essa democracia foi empregada, ao exigir de países colapsados ou institucionalmente fracos, ferramentas políticas, jurídicas e econômicas que se configuravam dentro dos Estados industrializados, mas não estavam incluídas nas condições reais dos países em desenvolvimento.

Desta maneira, o artigo mostrou de que forma, a disponibilização de empréstimos por parte do Banco se mostra contraditória quando em sua própria instância não ocorre essa democracia, fato semelhante às exigências dos critérios tidos como necessários para o desenvolvimento, sem que os Estados sejam fortes o suficiente para se mobilizar.

Referências

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A Governance como superlativo conceitual da reforma do Estado.** In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador-BA, v. 3, 2005.

BANCO MUNDIAL, **Convênio Constitutivo do BIRD.** 1989.

BELLO, Walden; GUTTAL, Shalmali. **The limits of reform:** the Wolfensohn era at the World Bank. Race Class., v.47 (3), 2006, p.68-81.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade:** Para uma teoria geral da política. 13ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **O filósofo e a política.** Tradução César Benjamim. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BURGOS S., José Germán. **El banco mundial y la politización de su mandato.** Análisis Político**,** Bogotá, nº 59, enero-abril, 2007, p. 3-23.

COELHO, Jaime César. **Economia, poder e influência externa:** o grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

DAGIOS, Magnus. **A Democracia na Teoria Política de Norberto Bobbio:** Entre a Ciência e a Filosofia. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2007.

FEIJÓ, Ricardo. **Desenvolvimento econômico**: modelos, evidências, opções políticas e o caso brasileiro. São Paulo: Atlas, 2007.

FRANÇA, Patrícia Silva. **Os fundamentos da democracia:** Análise das Teorias Democráticas de Aristóteles, Kelsen e Bobbio**.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). 2007. Disponível em: < http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2007_2/Patricia_Silva.pdf > Acesso em 16 dez. 2009

GRIFFITH-JONES, Stephany. **Governance of the World Bank.** 2002. Disponível em: < http://www.stephanygj.net/_documents/Governance_of_the_World_Bank._Paper_prepared_for_DFID.pdf > Acesso em 21 out. 2008

GRINDLE, Merilee. **Good Enough Governance: poverty reduction and reform in developing countries.** Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v.17, n.4, 2004, p. 525-548.

IVO, Anete Brito Leal. **Governabilidade e governança na América Latina:** teses e paradoxos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, Lisboa-Portugal. Oct. 2002.

JENKINS, Bruce; ALEXANDER, Nancy. Who Rules the World (Bank)?. **IFI INFO BRIEF**. No. 1. september. 2005. Disponível em: < http://www.bicusa.org/Legacy/bic_ifi_info_brief_who_rules_the_world_bank.pdf > Acesso em 30 out. 2008

KAPUR, Devesh. **The Changing Anatomy of Governance of the World Bank.** In: PINCUS, J. R.;WINTERS, J. (Eds). *Reinventing the World Bank.* Cornell University Press. 2002. p.54-75.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01.** World Bank Policy Research Working Paper nº 2772, Washington, D.C, 2002.

KURA, Sulaiman Balarabe. **Towards 'reinventing government':** the changing perspectives of democratic governance for development. Public Administration and Development. Nº 28, 2008, p. 234-238.

LEFTWICH, Adrian. **Governance, the State, and the Politics of Development.** Development and Change. v.25, 1994, p. 363-386.

NAÍM, Moisés. **Washington Consensus or Washington Confusion?** Foreign Policy. Spring. 2000, p.87-103.

NANDA, Ved P.. **The "Good Governance"** Concept Revisited. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. nº 603, Jan, 2006, p.269-283.

PINCUS, Jonathan R.; WINTERS, Jeffrey A. **Reinventing the World Bank.** Cornell University Press, 2002.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **"Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações"** In: *Civitas,* Porto Alegre v. 5 n. 1 jan.-jun. 2005 p. 11-28 [online]. Disponível em: < http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/1604 > Acesso em 17 set. 2008

VILAS, Carlos M. **Más allá del "Consenso de Washington"?** Um enfoque desde La política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. Revista del CLAD **Reforma y Democracia**. No. 18. Oct. Caracas. 2000.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial.** Rev. Sociol. Polít.,Curitiba, 23, Nov, 2004, p.55-62.

WOODS, Ngaire. **The United States and the International Financial Institutions:** Power And Influence Within The World Bank and the IMF. In: FOOT, Rosemary; MacFARLANE, Neil; MASTANDUNO, Michael. *US Hegemony and International Organizations.* Oxford: Oxford University Press. 2003.

_____. **The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves.** World Development. v. 28, nº 5, 2000, p.823-841.

WORLD BANK. **A Guide to the World Bank.** Second Edition. Washington, D.C. 2007.

_____. **Governance:** The World Bank Experience. Washington, DC: The World Bank. 1994.

PARTE IV

AS NAÇÕES UNIDAS E A GOVERNANCE MUNDIAL

RELATIVISMO CULTURAL VERSUS UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: ONU, PASSO PARA A GOVERNANÇA MUNDIAL

CULTURAL RELATIVISM VERSUS UNIVERSAL HUMAN RIGHTS: ONU AS A STEP TOWARD A GLOBAL GOVERNANCE

Jéssica Gomes MACHADO[374]
Thays Felipe David de OLIVEIRA[375]

Resumo

Em 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou a universalidade dos Direitos Humanos, para garantir a todos os homens os direitos fundamentais defendidos pelo Estado de Direito. A universalidade foi contestada, pois diante da enorme variedade cultural existente no mundo, uma padronização não iria abranger todos os países, em seus interesses específicos e, assim, resultaria num modelo de pensamento ocidentalizado, baseado no etnocentrismo. Por outro lado, o apelo ao relativismo cultural não pode ser aceito como desculpa para ferir os Direitos Humanos. Neste ensaio se estuda a proposta de superação deste dilema através das perspectivas cosmopolitas de Boaventura de Souza Santos e Luigi Ferrajoli. À luz dessas teorias e do Neoinstitucionalismo se analisa o papel da ONU como um passo para uma governance mundial de tipo cosmopolita.

Palavras-Chave: ONU. Universalização dos Direitos Humanos. Relativismo Cultural. Governança mundial. Cosmopolitismo.

Abstract

In 1948, the United Nations (UN) declared the universality of human rights, to ensure to all people the fundamental rights protected by the rule of law. This universality was contested because, face to the enormous cultural variety of the world, a standardization would not cover all countries in their specific interests and thus will result in a westernized model of thought based on ethnocentrism. On the other hand, the appeal to cultural relativism cannot be accepted as an excuse to violate the Human Rights. In this essay, we study the proposal to overcome this dilemma through the cosmopolitan outlook of Boaventura de Souza Santos and Luigi Ferrajoli. In light of theories and of New-institutionalism, this paper analyzes the role of the UN as a step toward a kind of cosmopolitan global governance.

Keywords: UN. Universal Human Rights. Cultural Relativism. Global governance. Cosmopolitism

Introdução

A diversidade cultural é enorme ao redor do mundo; sendo assim, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, com o intuito de garantir a

[374] Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). jessica_gmachado@hotmail.com
[375] Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). thalita.fmelo@gmail.com

todos os direitos básicos para a sobrevivência humana. Desse modo, os direitos humanos assumem o papel de manter e desenvolver as qualidades peculiares de todo ser humano, independentemente de suas tradições culturais, mesmo que não compartilhem dos mesmos valores.

Este artigo discute a respeito da universalização dos direitos humanos, processo que fora imposto aos Estados no Sistema Internacional, através o desenvolvimento de uma multiplicação de direitos que deveriam garantir também as especificidades culturais do ser humano. No entanto, a universalização dos direitos humanos não reflete um efetivo consenso entre os homens e isso pode ser o motivo das violações que ocorrem atualmente, especialmente nos países de tradição não-ocidental. Em resposta ao universalismo, os relativistas afirmam que cada cultura tem o seu modo de ver o homem e, por exemplo, de puni-lo da forma que julgar necessária e enxergam a posição universalista como etnocêntrica, que toma os seus valores particulares como se fossem universais.

Essa discussão Universalização *versus* Relativismo Cultural permeou as ONU durante anos. Analisando a proposta de Boaventura de Sousa Santos, observamos que somente através do diálogo e do respeito entre as culturas é que alcançaremos um consenso sobre os direitos humanos, legitimado e com aplicabilidade universal, para dessa forma conseguir a "verdadeira" universalização.

Uma maneira de mediar esse diálogo seria por meio da governança global, desempenhada pelas organizações internacionais, que vêm expandindo sua agenda e produzindo novos interesses em cooperação entre os Estados. Para tanto, neste ensaio, iremos focar as Nações Unidas, analisando o papel que a organização vem exercendo para fortalecer a cooperação internacional. Utilizando a ótica do Neoinstitucionalismo, abordaremos alguns dos primordiais temas que desafiam a comunidade internacional, tal como o respeito aos direitos humanos.

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Para alguns países o reconhecimento universal de certos direitos pode ser muito difícil, pois existe uma enorme variedade cultural no mundo, de tal forma que alguns artigos ou alíneas da Declaração dos Direitos Humanos podem não serem aceitos em alguns Estados, por possuírem culturas e costumes diferentes daqueles que formularam a Declaração.

Assim como é observado na seguinte afirmação de Norberto Bobbio: "os direitos humanos são categorias construídas histórica e culturalmente, de modo que, além de não nascerem 'todos de uma vez e nem de uma vez por todas', nascem em – e para – determinados contextos culturais." (BOBBIO, 1993, p.14-17).

Quando surge a Organização das Nações Unidas em 1945 e com esta a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, o processo de internacionalização dos direitos humanos começa a se desenvolver. Com a Declaração de Direitos Humanos, surgem numerosos tratados internacionais. De acordo com Piovesan,

> a necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que faz possível a responsabilização do Estado no domínio internacional, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteção dos direitos humanos. (PIOVESAN, F., 1997, p.141)

A universalização dos direitos humanos, de acordo com o projeto esboçado entre 1947 e 1948 pela Comissão de Direitos Humanos

das Nações Unidas, possuía três etapas: a primeira a elaboração de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, posteriormente a criação de documentos jurídicos vinculantes e, por último, a adoção de medidas de implementação. O objetivo era constituir uma Carta Internacional de Direitos, de acordo com as seguintes etapas: a 1) Declaração Universal dos Direitos Humanos, 2) o Pacto Internacional de Diretos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 3) Protocolo adicional aos Pactos de Direitos.

A universalidade dos direitos humanos foi consolidada pela primeira vez com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Resolução n. 217 A (III), da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

> A presente Declaração Universal dos Diretos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (Carta de Declaração dos Direitos Humanos).

Sendo assim, a Declaração possui três pilares, que são: a Igualdade, a Fraternidade e a Liberdade. A igualdade é essencial ao ser humano, independentemente das diferenças, tanto de ordem biológica quanto culturais; a liberdade compreende tanto a dimensão política quanto individual; já a fraternidade está ligada aos direitos sociais e econômicos.

Universalismo *versus* relativismo

A Declaração pretendia ser "universal", mas logo surgiu uma questão com relação às normas de direitos humanos, se elas possuem um sentido universal ou se são culturalmente relativas: é a discussão contemporânea entre relativismo cultural em oposição ao universalismo..

Segundo os relativistas, o pluralismo cultural impede a existência de uma moral universal, sendo necessário que se respeitem as diferenças culturais. Para estes, a pretensão de universalidade significaria um tipo de imperialismo cultural do mundo ocidental, que tenta universalizar segundo a sua visão. Já os universalistas criticam a posição relativista, afirmando que estes justificam os graves casos de violações dos direitos humanos. Os universalistas evidenciam que a existência de normas universais relacionadas ao valor da dignidade humana é uma exigência fundamental e que o culturalismo não pode ser usado para justificar as violações aos direitos humanos.

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993, foi um marco no debate universalização/relativismo, objetivava avaliar os avanços globais logrados na aplicação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e a identificação das perspectivas para o século que estava por vir. Ela reuniu representantes de mais de cento e setenta países de diferentes culturas.

O debate se acirrou com as declarações dos representantes das Delegações da China e de Portugal, que assinalavam que a universalidade dos direitos humanos estava supostamente conquistada com a Declaração Universal de 1948, mas não era aceita por todos. As manifestações antagônicas desses dois países serviram para acender o pavio da discussão, e foram suficientes para que fossem ameaçados os pilares dos

Direitos Humanos e do Direito Internacional.

De acordo com Sousa Santos (2003), o debate universalismo *versus* relativismo cultural é falso; para ele, todas as culturas são relativas, mas aspiram a valores válidos independentemente do contexto de sua enunciação. Dessa forma, o autor coloca a tensão universalismo/relativismo para o interior das culturas, o que antes parecia dizer respeito à visão "externa" passa a representar uma contradição interna e intrínseca a todas as culturas. Nesta perspectiva, é possível encontrar pontos comuns entre as diferentes culturas consentindo a construção de consensos que permitem a universalização dos direitos humanos.

A questão central é a violação de direitos humanos estabelecidos na Declaração e nos Pactos. Se o relativismo cultural for aceito, os Estados podem violar os Direitos do Homem pela justificativa cultural? Autores como Ferrajoli afirmam que o relativismo cultural não pode ser aceito como desculpa para a violação de direitos, pelo menos em relação aos que ele chama de "bens comuns":

> no que se refere aos bens comuns, devemos ser conscientes de que uma política racional dirigida a sua proteção, transformando-os em invioláveis, indisponíveis e inalienáveis, requer hoje uma luta contra o tempo. É previsível que se aproxime, antes ou depois, de uma democracia cosmopolítica, de um novo pacto de convivência ditado novamente pela razão. (FERRAJOLI, 2006, p.141)

Aderir à universalização teria a finalidade de proteger a condição humana, pois todas as declarações internacionais sobre os direitos humanos têm o intuito de proteger a espécie humana, as diferenças culturais não devem ser usadas para mascarar a violação, mas, contudo devem ser respeitadas em suas especificidades.

O diálogo intercultural

Outro autor que debate este tema é Boaventura de Souza Santos. A concepção dos direitos humanos proposta por Sousa Santos parte da constatação de que esses direitos, como são atualmente entendidos e difundidos, promovem a universalização como processo de ocidentalização, resultando na crítica que não existe uma matriz universal para os direitos fundamentais. O paradigma contemporâneo dos direitos humanos encontra-se inserido num contexto de imperialismo cultural, e nem todas as tradições culturais fazem parte da elaboração dos instrumentos internacionais de direitos humanos, sendo uma espécie de um localismo globalizado[376].

Segundo o autor, a falsa universalidade atribuída aos direitos humanos deve transformar-se numa nova universalidade, construída de baixo para cima: o cosmopolitismo[377]. Porém para que isso ocorra, os direitos do homem precisam ser reconceitualizados como multiculturais. O autor procurando traçar o caminho para uma concepção multicultural de direitos humanos, faz uma abordagem dos pressupostos para a reconceitualização desses direitos e a construção de um diálogo intercultural, feitas por diversas culturas do mundo. E através da hermenêutica, que ele chama de diatópica[378], tenta traçar um caminho para superar as dificuldades presentes no diálogo.

---

[376] De acordo com Boaventura de Sousa Santos, localismo globalizado seria o processo pelo qual determinado fenômeno, entidade, condição ou conceito local é globalizado com sucesso. No caso dos direitos humanos, o Ocidente (local) quer impor seus conceitos para o resto do mundo.

[377] O cosmopolitismo se constituiria na luta contra o localismo globalizado, seria uma forma de lutar contra a exclusão, os grupos oprimidos iriam organizar sua resistência e consolidar as suas coligações.

[378] O método da hermenêutica diatópica consiste na compreensão mútua dos distintos universos de sentido, é realizado como meio de diálogo e discussão entre várias culturas.

Existem grandes desafios no respeito dos direitos humanos tanto sob a ótica global quanto a local, e através de cinco as premissas o autor tenta transformar conceituar e aplicar os direitos humanos como multiculturais.

A primeira é a superação do conflito universalismo-relativismo; a segunda refere-se à constatação de que, embora todas as culturas tenham visões de dignidade humana, nem todas elas a concebem em termos de direitos humanos; em terceiro lugar, a verificação de diferentes versões de dignidade humana; em quarto, a percepção da incompletude das culturas e finalmente, a aproximação entre as políticas de igualdade e de diferença.

Sousa Santos (2003) afirma que toda tentativa de universalizar ou globalizar valores, pressupõe uma procedência local, é o chamado "localismo globalizado". Assim o valor "universal" dos direitos humanos parte de premissas próprias da a tradição ocidental. Também a posição relativista não estabelece o consenso e dessa forma, qualquer tentativa nesse caminho seria uma forma de impor uma cultura à outra. Contudo a noção de relatividade da cultura é importante para o diálogo, pois obriga as respectivas culturas a admitirem a legitimidade dos valores alheios.

Primeiramente, Santos tenta conseguir estabelecer exigências máximas de dignidade, através do diálogo intercultural sobre os direitos humanos, pautado precisamente na dignidade humana. Assim, essas controvérsias não somente se chocam, mas se unem em prol da dignidade humana.

De acordo com a segunda premissa nem todas as culturas idealizam a dignidade humana em termos de direitos humanos; contudo, cada cultura concebe a dignidade da pessoa humana de formas diferentes. Cada uma dessas formas possui uma determinada intensidade, o que origina a sua abertura para as demais culturas.

A terceira premissa afirma que todas as culturas são incompletas e problemáticas em suas concepções de dignidade humana, e que a consciência dessa incompletude torna possível a concepção multicultural dos direitos humanos. Entre as diversas versões de dignidade humana deve-se ir em busca das que aceitam plenamente as especificidades das demais construções culturais. Isso irá compor o *círculo de reciprocidade* que quanto maior for, mais longe vai o reconhecimento do outro. Assim a identidade do ser humano ocorre quando este entra em contato com o outro, isto é, com sua cultura.

Na quarta premissa o autor apresenta um dos mais problemáticos pressupostos do diálogo intercultural, que ocorre quando sentimos frustração e descontentamento com a cultura a qual pertencemos. As culturas em geral têm versões diferentes de dignidade humana, pois existem princípios mais predominantes que outros, e essas questões definem quais serão os de maior presença no cenário multicultural. Quando sentimos curiosidades por outras respostas culturais, desenvolvemos o sentimento de incompletude, que estimula o diálogo entre as culturas e a hermenêutica diatópica. Nesses casos, ocorre uma mudança mútua nas crenças que têm status de verdade.

Este é o caminho para a construção de uma visão multicultural de direitos humanos. E na medida em que prospera o diálogo intercultural, a consciência da incompletude se aprofunda. Ocorre uma desilusão gerada pela vontade de estabelecer um diálogo com as demais culturas com a finalidade de autocompletar-se. Surge então o medo de uma dominação cultural e de autodestruição ao manter-se esse contato, pois uma cultura que se vê incompleta e resolve dialogar, corre o risco de perder sua confiança cultural, e tornar-se vulnerável, objeto de conquista pelas demais. Deve haver, portanto, ponderação entre a absorção de outras culturas e autodeterminação como participante de um determinado grupo.

A quinta e última premissa é a de que as culturas se organizam com base em dois princípios: a igualdade e a diferença. Dessa forma, as pessoas são normalmente separadas em iguais, de um lado, e diferentes, do outro. Contudo, a fim de obter uma política emancipatória de direitos humanos, não tem que se distinguir entre as políticas de igualdade e de reconhecimento das diferenças; ao contrário elas devem estar ligadas intimamente, assim não deve haver uma sobreposição destes princípios, para travarem-se lutas eficazes.

A proposta de Boaventura Sousa Santos procura transformar a concepção de direitos humanos, tida como "localismo globalizado", num projeto cosmopolita, objetivando realizar a transformação cosmopolita dos direitos humanos. O autor tenta traçar o caminho para uma percepção multicultural de direitos humanos, "uma concepção que, em vez de recorrer a falsos universalismos, se organiza como uma constelação de sentidos locais, mutuamente inteligíveis, e que se constitui em redes de referências normativas capacitantes". (SOUSA SANTOS, 2003 p. 443).

Levando em conta o pensamento de Boaventura de Sousa Santos, devemos estabelecer o diálogo intercultural, com base na tolerância e na compreensão, para reconhecer as diferenças.

A ONU e os direitos humanos

Como o presente artigo já discorreu, é necessário haver respeito mútuo e consciência das falhas nas construções culturais, e isso só pode ser realizado através do diálogo. Assim almeja-se, em longo prazo, o nascimento de um consenso normativo universal de normas e valores de direitos humanos. Esse processo deve ser pautado, sobretudo, pelas liberdades individuais, com ênfase na necessidade de se alertar para o perigo do desrespeito pelos direitos humanos e buscando assim a "verdadeira universalização".

Ferrajoli (2006) afirma que os direitos humanos não estão sendo respeitados, especialmente no âmbito internacional no qual as promessas de proteção aos direitos básicos se reduziram a uma mera enunciação no papel. De acordo com o autor, no âmbito jurídico os homens são mais iguais que em qualquer época, em virtude de tantas cartas e declarações de direitos, porém são incomparavelmente desiguais nos fatos.

Na ausência de uma esfera pública mundial, o principal efeito seria o crescimento das desigualdades, entre o que é enunciado no papel e o que realmente está sendo feito. Para combater para combater essas disparidades, é preciso projetar novas e específicas garantias de um Estado de Direito Internacional.

No atual estágio das relações internacionais, a emergência de temas globais, como o respeito aos direitos humanos, passou a demandar um novo tipo de gestão pública,[379] pois essa temática requer uma abordagem transfronteiriça. Assim a instituição que talvez mais tenha avançado na gestão pública internacional no campo dos direitos humanos tem sido a ONU, graças a sua propensão universalista e representatividade em escala mundial e seria a Organização mais apta para reger os direitos humanos. É notório que: "a dimensão conceitual a que a Organização das Nações Unidas pertence é, por excelência, a da *autoridade política*. É a dose de autoridade política de que está investida a ONU o que garante, possivelmente, a sua continuidade, a sua sobrevivência institucional" (LOPES, 2007, p.65).

A autoridade da Organização das Nações Unidas não é concentrada na sua capacidade operacional de intervir efetivamente, mas sim na

[379] De acordo com Lopes, em seu artigo, *A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006)*, somente uma nova gestão pública poderia solucionar as emergências globais, pois os Estados territoriais são incapazes de realizar a contento.

sua autoridade política, na qual a organização pode agir, para desempenhar as funções de governança mundial. Assim é necessário diferenciar governo de governança. No artigo *"bem me queres, mal me queres", ambivalência discursiva na avaliação canônica do desempenho da ONU*, Dawisson Lopes juntamente com Carlos Frederico Gama (2009b) citam Rosenau para conceituar **governo** como as atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a realização das políticas devidamente instituídas; **governança** seriam as atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Em relação a temas globais como os direitos humanos, a ONU serviria para mediar os diálogos entre as culturas e conseqüentemente auxiliar no respeito aos direitos fundamentais. Se existe uma instituição que possa conceber atualmente padrões de comportamento, metas, regras, de longo alcance, esta é a Organização das Nações Unidas.

De acordo com Dawisson Belém Lopes, em seu artigo *A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006)*,

> a dinâmica política do mundo contemporâneo ajuda no alargamento da *constituency* da ONU. O que implica reconhecer que a possível evolução das relações internacionais para um cenário de governança global (acompanhada pelo relativo enfraquecimento da autoridade política do Estado territorial moderno), contribuem para que a ONU venha projetar internacionalmente os valores e as regras que emergem de um processo de produção normativa *cujo centro é ela própria* (LOPES, 2007, p.63)

As quatro características da ONU demonstram os fundamentos da sua autoridade, estas são: a pretensão de universalidade, a pretensão de imparcialidade, a vantagem cognitiva comparativa em certas áreas temáticas (*expertise*) e a formatação institucional inclusiva[380]. A defesa da bandeira dos direitos humanos, por exemplo, deriva da sua pretensão de universalidade. A organização internacional tem capacidade de advogar e promover os direitos humanos, e dessa forma nutrir sua autoridade política com capacidade de atingir todos, de chefes de Estados à cidadãos. "Essa é, muito provavelmente, a forma mais efetiva de responsividade que a ONU pode executar em escala mundial, na sua relação direta, não necessariamente mediada por Estados, mas com os indivíduos." (LOPES, 2007, p.64)

Entretanto, é sabido que são muitas as ameaças à ONU e à sua autoridade, a "crise da ONU" é de conhecimento público, e muitos são os desafios à integridade da organização internacional, mas que não foram suficientes para acabar com a organização, nem prejudicar sua autoridade política.

Em sua entrevista à **Última Instância**, Sylvia Helena Steiner[381] afirma que para garantia dos direitos fundamentais, um dos instrumentos eficazes seria a conscientização dos indivíduos. Quando questionada sobre a superação dos obstáculos encontrados no caminho da universalização dos direitos humanos, ela utiliza as palavras de Hannah Arendt, para afirmar que quanto mais os indivíduos descobrem que têm direito a ter direitos, haverá mais luta e respeito por estes. Alguns caminhos para a verdadeira universalização seriam o acesso à informação e o aperfeiçoamento das organizações internacionais que tratam dessa temática.

Entretanto para que esse ideal seja efetivamente atingido é preciso a cooperação dos Estados na luta por um bem comum. Logo,

[380] No presente artigo iremos destacar a característica universalista da Organização das Nações Unidas.

[381] Entrevista disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/59941.shtml>.

> o postulado de que as "instituições importam", porque afetam as estratégias dos atores e o conteúdo das decisões políticas, deu origem a um extenso programa de pesquisa que busca explicar tanto as relações entre instituições, comportamentos e resultados – as teoria institucionais – como a origem das próprias instituições políticas – as teorias das instituições (DIERMEIER & KREHBIEL, 2003).

Das distintas formas de cooperação num sistema internacional, organizações internacionais são as que possuem maior aceitação. Chamam atenção principalmente, por sua característica formalizada, estas podem prover os recursos necessários à prática de diferentes formas de cooperação, principalmente por proporcionarem um ambiente para os Estados negociarem. A ONU possui essas características maximizadas, devido ao seu desenho institucional e pelo propósito para qual a organização foi criada, o de evitar a ocorrência de outro conflito mundial, prezando pela paz mundial.

Assim, para que os Estados pudessem encarar os desafios ante as mudanças de um cenário globalizado, fez-se necessário o desenvolvimento de uma agenda internacional comum a todos, com o objetivo de estabelecer o diálogo e a cooperação entre diversas unidades políticas. Dessa maneira, o neoinstitucionalismo prega que quando os Estados possuem interesses em comum, tendem a cooperar para que possam alcançar ganhos relativos. Logo, a Organização das Nações Unidas teria um ganho relativo, pois todos os Estados de certa forma perderiam um pouco da sua soberania ao ingressar na organização, e esta seria a maneira para o desenvolvimento de um governança mundial. Assim todos os Estados aceitariam, quando em consenso, que as ordens delegadas pela organização fossem cumpridas por todos que a ela pertencessem.

As Nações Unidas têm um papel fundamental, principalmente por ser um órgão empenhado em introduzir nas relações entre os Estados a importância da cooperação, e permitir que a ação coletiva solucione os problemas que não poderia ser resolvido agindo isoladamente. Para isso, a ONU tem empreendido esforços na constituição de uma agenda da qual um dos pilares seria a proteção aos direitos humanos.[382]

Considerações finais

É evidente o dilema entre universalização dos direitos humanos e relativismo cultural. Entretanto, ainda que existam valores que devam ser considerados universais, não podemos negar as diferenças, é necessário observar os fatos em suas particularidades. Evidenciando-se, contudo, que o relativismo cultural não pode justificar a violação dos direitos humanos.

É imperativo declarar a necessidade de se criar diálogos entre as culturas, para que dessa forma os direitos humanos sejam pensados de outros ângulos, estreitando assim, as relações entre as culturas. É necessário haver respeito mútuo e a consciência da falha das construções culturais, isso só pode ser realizado através do diálogo. Assim a proposta tem como objetivo reger o nascimento de um consenso normativo universal de normas e valores de direitos humanos.

Sousa Santos quando questionado sobre a utopia da sua proposta, afirma: "Certamente é, tão utópico quanto o respeito universal pela dignidade humana. E nem por isso este último deixa de ser uma exigência séria" (Sousa Santos, 2003, 458). Esse processo é fundamental para a

[382] Informações disponíveis em: ANNAN, Kofi. Dentro de uma liberdade mais ampla: Momento de decisão nas Nações Unidas. *Revista Política Externa.* São Paulo, v. 14, n. 2, p.7-15, 2005.

manutenção da paz e que deve reforçar o compromisso da cultura de respeito aos direitos humanos.

Assim a cooperação internacional seria prioridade nas relações entre os Estados, atribuído como conjunto de tarefas coletivas. Com esse mundo fragmentado e diante da emergência dos temas globais, tornou-se necessário o alargamento da necessidade de uma governança global entre os Estados, que perpassassem suas fronteiras nacionais lidando com a agenda mundial.

Compartilhando do pensamento de Bobbio concluímos que:

> Em relação às grandes aspirações dos homens expostas em tantas cartas e declarações de direitos, advertiu Bobbio, já estamos muito atrasados. Tentemos não aumentar a nossa desconfiança, indolência e cepticismo. Não temos tempo a perder. A história, como sempre segue em duas direções opostas: em direção a paz ou em direção à guerra, em direção a liberdade ou em direção a opressão. O caminho da paz e da liberdade passa pela proteção dos direitos do homem. Não nego que é o caminho mais difícil. Mas não existem alternativas (Bobbio apud Ferrajoli, 2006, p.141).

Os direitos humanos necessitam de um tratamento integrado e coletivo, empreendido por um órgão articulador das relações internacionais. Para que esse fim seja alcançado, é necessária a cooperação multilateral. Como já identificado no presente artigo, a ONU foi apresentada como a organização mais indicada para mediar o diálogo entre Estados. As Nações Unidas, sustentadas no desenvolvimento de agenda de segurança, direitos humanos, e desenvolvimento, se inserem como fórum global na arquitetura mundial, e podemos admitir que o saldo onusiano é positivo, e que se ela não existisse precisaria ser inventada.

Referências

ANNAN, Kofi. Dentro de uma liberdade mais ampla: momento de decisão nas Nações Unidas. **Revista Política Externa**. São Paulo, v. 14, n. 2, p.7-15, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DIERMEIER, Daniel- KREHBIEL, Keith, **Institutionalism as a Methodology.** Journal of Theoretical Politics, April 2003, vol. 15 no. 2, p. 123-144. Disponível em: <http://jtp.sagepub.com/content/15/2/123.abstract> Acesso em 10 de dezembro de 2009.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia e direitos fundamentais ante o desafio da globalização.** Política Externa. São Paulo, v. 14, n. 4, ano 0, p. 134-143, mar./maio. 2006.

FOLHA ON LINE. **Brasil vai conhecer ações de direitos humanos da China.** Fevereiro de 2005. Acesso em: 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67061.shtml >

LOPES, Dawisson Belém. **A ONU tem autoridade?** Um exercício de contabilidade política (1945-2006). Acesso em: 09 de dezembro de 2009a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a03v50n1.pdf>

_____. GAMA, Carlos Frederico. **"Bem me queres, mal me queres":** Ambivalência discursiva na avaliação canônica do desempenho da ONU. Acesso em 10 de dezembro de 2009b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000200012>

_____. CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **ONU e Segurança Coletiva no Século XXI.** Tensões entre Autoridade Política e Exercício Efetivo da Coerção. Acesso em: 12 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=494&sid=69>

KEOHANE Robert O. & NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**, 3ª edição, New York: Longman, 2001.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de & LAMOUNIER, Gabriela Maciel. **A internacionalização dos Direitos Humanos.** Acesso em: 30 de agosto de 2009. Disponível em: < http://jusvi.com/artigos/32009> Acesso em: 30 de agosto de 2009.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 3. ed. São Paulo: Max Limond, 1997.

SAMPAIO, Rafael. EUA causam aumento de violações de direitos humanos, diz Anistia . Acesso em: 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.voltairenet.org/article125435.html >

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**; tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 429-461.

ÚLTIMA Instância, Impunidade é obstáculo para consolidar direitos humanos, diz Sylvia Steiner. Acesso em: 15 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/59941.shtml>

ZUMACH, Andreas. **Relatório da ONU denuncia violação de direitos humanos no combate ao terror.** Acesso em: 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4090461,00.html >

AS DOUTRINAS INTERNACIONALISTAS E OS OBJETIVOS DA ONU

THE INTERNATIONALIST DOCTRINES AND THE OBJECTIVES OF THE UNITED NATIONS

André Taddei Alves Pereira Pinto BERQUÓ[383]

Resumo

Esta pesquisa tem a finalidade de debater sobre os objetivos das Nações Unidas para a promoção e manutenção da paz, da segurança internacionais, dos direitos humanos e da democracia in uma comunidade internacional fraterna e solidária. Os propósitos da ONU são prejudicados por vários fatores, entre eles a doutrina da soberania dos Estados, as pressões dos poderes econômico, político e ideológico. Neste ensaio serão discutidos esses aspetos e feitas propostas para que as Nações Unidas possam desenvolver um efetivo governo mundial.

Palavras-Chave: Ideologia. Doutrina. Poder. Soberania dos Estados. *Governance* Mundial

[383] Mestrando em Direitos Humanos do curso de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. andretaddei@yahoo.com.br.

Abstract

This research has the finality to discuss about the United Nations' objectives for the promotion and maintenance of peace, international security, human rights and democracy in a fraternal and solidarity international community. The purposes of the UN are affected by many factors, including the doctrine of state sovereignty, the pressures of economic, political and ideological power. In this essay these aspects will be discussed and will be made proposals for the United Nations in order to develop an effective world government.

Keywords: Ideology. Doctrine. Power. State Sovereignity. World Governance

Introdução

As Nações Unidas (ONU) têm sofrido diversas críticas a respeito de sua conduta diante da comunidade internacional desde sua criação em 1945 pela Conferência de São Francisco, Estados Unidos. As críticas mais constantes se referem à sua postura política, já que é acusada normalmente de ser fraca perante as grandes potências mundiais, permitindo que estes países adotem as medidas que julguem de seus interesses, sobretudo os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança: Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China.

Este estudo, que tem como base o pensamento do filósofo e jurista italiano Norberto Bobbio, (embora não haja pesquisas realizadas por ele sobre a ONU), leva-nos a olhar para as Nações Unidas como um exemplo de seu pensamento pluralista e unificador dos dois sistemas ideológicos que prevaleceram desde o século XIX, passando pela sua criação em 1945, até o fim da Guerra Fria em 1991: o *Liberalismo* e o *Socialismo*.

Norberto Bobbio sempre demonstrou em suas obras a importância dos Direitos Humanos como fonte de direitos ou valores a serem efetivados em todo mundo, da Democracia como o regime político mais adequado já inventado, e das Relações Internacionais como forma de aproximação pacífica entre os diversos povos. A importância que Norberto Bobbio dava aos direitos humanos, à democracia e às relações internacionais, refletem exatamente a razão do surgimento das Nações Unidas, uma vez que podemos identificar em seus objetivos ou pressupostos: 1º) a promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais; 2º) a promoção e manutenção do desenvolvimento e cooperação econômica e social; e 3º) o respeito aos direitos humanos e ao regime democrático.

O problema da efetividade de seus propósitos depende de vários fatores, entre eles: a dicotomia entre *ideologias* conflitantes, o *Liberalismo* e o *Socialismo;* a *Doutrina Internacionalista Clássica* que domina a ONU; o *Poder* que supostamente tem, mas que é de fato submetido a vontades de seus membros mais poderosos; e a *Soberania* de seus membros, que pode representar um obstáculo à consolidação de seus objetivos.

O presente estudo visa analisar e responder às indagações sobre os objetivos da ONU e a sua transformação em um organismo de Governança Mundial, capaz de passar de uma organização internacional intergovernamental para uma organização internacional que forme uma unidade supranacional pluralista e imparcial. Para tanto, seria preciso adotar uma ideologia *centrista* ou *liberal-socialista* (como a de Bobbio), que una o que há de positivo nas ideologias *liberal* e *socialista,* e uma mudança doutrinária que permita à ONU de se contrapor ao *poder* e à *soberania* que os Estados-membros exercem como fontes de perturbação dos seus objetivos, permitindo que ela possua *poderes* que impeçam que

a *soberania* dos Estados seja usada para justificar o descumprimento de seus objetivos.

Ideologia, doutrina e os objetivos da ONU

As Ideologias e os Objetivos da ONU

A *ideologia* é quase sempre interpretada de forma pejorativa por grupos políticos que se apropriam dela para justificar suas ações e tentar prevalecer os seus propósitos. Há diversos conceitos e podemos iniciar com esta primeira definição:

> *Ideologia,* no sentido estrito e como têm conceituado, com diferentes critérios, vários autores – desde Marx (1818 – 1883) e Max Scheler (1874 – 1928) até, no século XX, Karl Mannheim (1893 – 1947), Raymond Aron (1905 – 1983), Daniel Bell, Gramsci (1891 – 1937) ou Althusser (1918 – 1990) –, assim pode ser caracterizada: conjunto de princípios e de normas práticas referentes à organização da sociedade num sistema de idéias investido de valor dogmático e criado pela mente humana sem resultar da experiência histórica, sistema esse adotado de forte carga emocional (in: CARVALHO ET AL; 1998, p. 275).

A respeito deste tema Norberto Bobbio buscou definir o conceito de *ideologia* em duas divisões. Ele conceituou como **fraco** e **forte:**

> O conceito Fraco de *Ideologia* designa o *genus*, ou as *species* diversamente definida, dos sistemas de crenças políticas: um conjunto de idéias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos. O significado Forte tem origem no conceito de *Ideologia* de Karl Marx, entendido como falsa consciência das relações de domínio entre classes, e se diferencia claramente do primeiro conceito porque mantém, no próprio centro, diversamente modificada, corrigida ou alterada pelos autores, a noção da falsidade: a *Ideologia* é uma crença falsa. No significado Fraco, *Ideologia* é um conceito neutro, que prescinde do caráter eventual e mistificante das crenças políticas. No significado Forte, *Ideologia* é um conceito negativo que denota precisamente o caráter mistificante de falsa consciência de uma crença política (in: BOBBIO ET AL, 1997, p. 585).

Podemos assim afirmar que a *Ideologia* é um conjunto ou sistema de ideias fundamentadas por princípios e valores que regem a vida e organizam a sociedade. Quando se produzem políticas ou projetos a serem oferecidos pelo Estado ou organizações, fundamentam-se em princípios, valores ou idéias que sustentam os motivos de determinadas políticas, por exemplo: políticas de investimento na educação, na saúde, na seguridade social, etc., seguem uma tendência de características sociais, uma *ideologia socialista*; políticas de proteção e defesa, a liberdade de ir e vir, as liberdades de crença, religião, pensamento, política, etc., seguem características liberais, uma *ideologia liberal.* Portanto, a *Ideologia* oferece benefícios que podemos identificar no conceito fraco definido por Norberto Bobbio, conforme esta visão.

O conceito forte definido por Norberto Bobbio se faz presente, todavia, quando a *Ideologia* é interpretada como fonte que justifica a relação de desigualdade, submissão ou de domínio de uma classe ou grupo social em relação a outros, assim como de um povo ou Estado sobre outro, por questões étnicas ou de crenças políticas, religiosas ou culturais. Infelizmente a *Ideologia* é vista justamente com esta intenção, o que resulta em um duelo político que permanece até os dias atuais, com menos força, todavia persistente. Este duelo é travado entre o *Liberalismo* e o *Socialismo*.

Norberto Bobbio em sua obra, ***As Ideologias e o Poder em Crise* (1995, p. 17)**, cita o *Liberalismo, o Socialismo e o Cristianismo Social*,

como os três sistemas ideológicos mais importantes de nosso tempo (pelo menos no Ocidente) ao realizar uma reflexão sobre a vida política italiana entre meados da década de 1970 até o inicio da década de 1980. A última *Ideologia* citada não será objeto de análise, em seu lugar trataremos da *Social-Democracia* e do *Liberal-Socialismo.*

Podemos definir o *Liberalismo* como uma *Ideologia* baseada pelo preceito da **liberdade** como valor supremo no campo político, econômico, moral, religioso, etc., que rege os indivíduos e a sociedade. O *Socialismo* seria a *Ideologia* que defende os interesses da sociedade acima do interesse particular, em nome do princípio da **igualdade** como valor supremo, sobretudo no aspecto econômico e político (JAPIASSÚ e MARCONDES, 2008, p. 168 e 256).

O *Liberal-Socialismo* é a *Ideologia* que se forma da união do *Liberalismo* com o *Socialismo*, sintetizando as vantagens que as correntes citadas oferecem, considerado como um *Terceiro Caminho* ou *Terceira Via;* a *Social-Democracia* também visa a união das duas correntes predominantes, limitando o poder do Mercado e da propriedade privada (BOBBIO et alii; 1997, p. 705 e 1186).

A ONU, quando foi criada em 1945, formou-se sob influência das correntes *Liberalistas* e *Socialistas,* liderados respectivamente por Estados Unidos e pela extinta União Soviética, que iniciariam a Guerra Fria, que durou de 1947 até 1991 e se concluiu com o declínio soviético. Porém, os objetivos que estão elencados no Preâmbulo e no Artigo 1º da Carta das Nações Unidas, evidenciam a origem de uma terceira corrente ideológica que nasce com a união das duas correntes mais importantes da história moderna da humanidade.

A ONU, por meio de seus objetivos, que foram desenvolvidos pelos Estados-membros, adota uma postura *Centrista*, isto é, um conjunto ou sistema de idéias que almeja juntar o que há de mais positivo nas duas *Ideologias* conflitantes. É a posição que Norberto Bobbio defende, "uma posição que, partindo da afirmação daquilo que existe de positivo nos dois modelos dominantes, propõe uma integração de *Liberalismo* e *Socialismo* (BOBBIO; 1995, p. 163)*"*. Norberto Bobbio defendia o *Liberal-Socialismo* na sociedade italiana como forma de dirimir os embates do *Liberalismo* com o *Socialismo.* Esta posição *Centrista* do autor italiano, também é trabalhada pelo Preâmbulo e o Artigo 1º da Carta das Nações Unidas:

O Preâmbulo, da Carta das Nações Unidas declara:

> Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que, por duas vezes, no espaço de nossa vida trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas; estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do Direito Internacional possam ser mantidos e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro da liberdade mais ampla. E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz e a segurança internacional, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Segundo o Artigo 1º da Carta, os propósitos das Nações Unidas são:

> 1) manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir 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 de amizade 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.
> 3) conseguir uma cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.
> 4) ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (LASMAR e CASARÕES; 2006, p. 165 – 166).

Resumindo: promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais; promover e manter o desenvolvimento e a cooperação econômica e social entre as nações; e, promover o respeito aos direitos humanos e ao regime democrático (RODRIGUES; 2000, p. 70).

Analisando o Preâmbulo e o Artigo 1º da Carta das Nações Unidas, podemos admitir que os seus objetivos constituam uma *Ideologia* formulada pelos seus membros, baseando-se no conceito fraco de *Ideologia*.

A partir deste entendimento é possível falarmos em Governança Mundial, administrada pelas Nações Unidas, sendo os objetivos elencados uma fonte de orientação para os seus membros adotarem em benefício de seus povos e o bem-estar internacional. Entretanto, a Guerra Fria não permitiu que esta doutrina fosse praticada, tendo em vista que Estados Unidos, Reino Unido, França, China e a União Soviética, possuíam assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, com poder de veto por serem os principais fundadores da organização e vencedores da Segunda Guerra Mundial.

O mundo era dividido em liberais e socialistas, capitalistas e comunistas, e, direita e esquerda, representando a dicotomia que já foi objeto de análise de Norberto Bobbio (1995). Não poderia existir uma *Terceira Via* ou *Terceira Força* que atrapalhasse as pretensões das duas superpotências e as *ideologias* que defendiam. Retornando ao pensamento de Bobbio sobre a distinção, quem se declara de *Direita* defende o princípio da liberdade e os direitos que se originam dela, logo defende o sistema Capitalista e o Liberalismo; quem se declara de *Esquerda* defende o princípio da igualdade e os direitos que surgem deste preceito, sendo o lado escolhido por Comunistas e Socialistas. E a ONU? A qual lado pertence? Como já foi respondido é *Centrista,* adotando uma postura *Liberal-Socialista,* pois reúne em seus objetivos valores e princípios *liberais* e *socialistas*, como a defesa das liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, do princípio da igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como entre os Estados-membros, e da autodeterminação dos povos, além da cooperação econômica, social, cultural ou humanitária previstas no Preâmbulo e no Artigo 1º da Carta das Nações Unidas.

As Nações Unidas necessitam de *Poder* para agir conforme os seus preceitos e efetivar a sua postura *Centrista,* imparcial, algo que ela não possui de fato; por isso, desde sua criação, o objetivo de uma Governança Mundial exercida pela ONU não foi possível.

Com a falência do sistema comunista soviético em 1989/91, a Nova Ordem Mundial que surge, tendo apenas os Estados Unidos como superpotência, levou à hegemonia norte-americana e à Doutrina Neoliberal, que renovou a Ideologia Liberal e, com isso, o Capitalismo, perdendo assim as Nações Unidas a oportunidade para desenvolver os seus objetivos, ou seja, a sua *Ideologia*.

Mas, o *Poder,* imprescindível para as Nações Unidas efetivar os seus objetivos, superando a hegemonia norte-americana, deve superar

algo que independe, a priori, da luta ideológica que impediram esta capacidade de ação: a *Soberania* dos Estados.

Contudo, antes de analisarmos o *Poder* e a *Soberania,* torna-se essencial discutirmos a *Doutrina* que rege a ONU no campo político e jurisdicional, e até que ponto é determinante para os seus fins.

As Doutrinas e a Relação com as Nações Unidas

O entendimento de como a ONU funciona somente será alcançado se entendermos qual é a *Doutrina* que este organismo internacional adota para interpretar os seus objetivos e as relações com os Estados-membros e outras organizações internacionais. O termo *Doutrina* é uma palavra de origem latina que significa "ensino". Entretanto, existem vários significados para o uso do termo, e no Direito é essencial esta compreensão. O Direito é uma fonte de ensino, uma *Doutrina*, para compreendermos as normas, como são elaboradas e como podem ser interpretadas diante de um ordenamento político e jurídico, seja no âmbito interno ou internacional. Para o Direito é fundamental sabermos que *Doutrina* deve ser adotada em um ordenamento, e em relação às Nações Unidas não é diferente.

As Nações Unidas é uma organização internacional regida pelo Direito Internacional, *Doutrina* sujeita a mais de uma definição como os demais ramos jurídicos, e o internacionalista Gerson de Britto Mello Bóson define quatro tipos de Direito Internacional:

> *Primeiro Tipo:* o Direito Internacional figura como um conjunto de regras e princípios que regem as relações jurídicas entre os Estados.
> *Segundo Tipo:* o Direito Internacional figura como um conjunto de regras e princípios que regem as relações jurídicas entre homens pertencentes a grupos políticos diferentes.
> *Terceiro Tipo:* o Direito Internacional figura como um conjunto de regras e princípios que regem as relações jurídicas dos Estados e de outras entidades internacionais personificadas, entre si e com os Estados.
> *Quarto Tipo:* o Direito Internacional figura como um conjunto de regras e princípios que regem as relações jurídicas internacionais, tanto dos Estados ou outras entidades análogas quanto dos homens (BOSON; 2000, p. 61 et seq.).

As quatro definições expostas acima revelam a diversidade interpretativa do Direito Internacional. As Nações Unidas seguem a orientação determinada pelo **Terceiro Tipo,** pois os Estados-membros apenas reconhecem a si mesmos e outras organizações internacionais que também façam parte ou que se relacionem com a ONU, não reconhecendo o ser humano como sujeito das relações internacionais, somente do ordenamento constitucional nacional. Entretanto, as Nações Unidas deveriam adotar o **Quarto Tipo** de definição do Direito Internacional, já que este tipo reconhece os Estados, as organizações internacionais e os seres humanos como sujeitos das relações internacionais, adequando-se com os objetivos previstos no Preâmbulo e no Artigo 1º da Carta.

A *Doutrina* que as Nações Unidas seguem no aspecto político e jurídico é a *Doutrina Internacionalista Clássica* (LASMAR e CASARÕES; 2006, p. 10), já que as relações internacionais entre os Estados-Membros e os Estados-Membros e a ONU obrigam que não haja nenhum ordenamento político e jurisdicional acima daqueles admitidos por cada país. Estes seguem a *Teoria Dualista,* onde se admite um ordenamento político e jurídico internacional, desde que o ordenamento interno dos Estados o aceitem, aderindo a Tratados que estejam de acordo com as suas normas (REZEK; 2008, p. 4 – 5).

Todavia, a Organização das Nações Unidas é constantemente pres-

sionada como se tivesse capacidade de se sobrepor aos ordenamentos internos dos países signatários da Organização, atribuindo a ela a situação de insegurança que vivemos atualmente: é cobrada como se fosse uma organização *supranacional* que adotasse uma *Doutrina Cosmopolita.*

O conceito de *Cosmopolitismo* adotado por Bobbio é "a doutrina que nega as divisões territoriais e políticas (pátria, nação, Estado), afirmando o direito do homem, particularmente do intelectual, a definir-se como cidadão do mundo (In: BOBBIO ET AL; 1997, p. 293)". O filósofo italiano ainda divide o Cosmopolitismo em *Universalismo* e *Internacionalismo:*

> *Universalismo:* compreende genericamente qualquer Doutrina antiparticularista, antindividualista: acentuando principalmente os elementos morais e espirituais que os homens possuem em comum, não se contrapõe tão claramente as realidades políticas antes mencionadas (pátria, nação, Estado).
> *Internacionalismo:* indica, em um sentido mais geral, sobretudo a necessidade de uma unidade jurídica Supranacional, mesmo que em uma das suas últimas e mais significativas acepções históricas (o Internacionalismo Socialista), questionasse claramente as organizações políticas nacionais, como documenta a clássica afirmação do *Manifesto,* de que o proletariado não tem pátria (BOBBIO ET AL, 1997, p. 293).

A *Doutrina Cosmopolita-Internacionalista* segue a tese dos pensadores *monistas kelsenianos* que defendem um ordenamento único e vertical, isto é, o ordenamento internacional acima dos ordenamentos internos dos países, exigindo que estes cumpram com os princípios e os valores que o *Direito Internacional* garante à comunidade internacional, algo que os Estados não conseguiriam sem uma unidade política e jurídica (REZEK; 2008, p. 4 – 5).

Depois de verificarmos os conceitos acima ficou evidente que a Organização das Nações Unidas não pode ser criticada nem receber a culpa da instabilidade internacional e do excesso de dissenso a respeito de temas de interesse da comunidade internacional, como a questão ambiental e os direitos humanos, por exemplo, que há entre os diversos países que a integram.

Como foi dito, a ONU adota a *Doutrina Internacionalista Clássica*, que não permite a formação de um organismo e um ordenamento político e normativo acima daqueles admitidos pelos Estados, ignorando o *Cosmopolitismo,* seja na versão do universalismo como do internacionalismo, mesmo que essa corrente tenha a possibilidade de desenvolver com mais seriedade os objetivos resguardados pela ONU.

Os objetivos da ONU, que juntos formam uma *Ideologia Centrista ou Liberal-Socialista,* necessitam de uma *Doutrina* que corresponda à sua finalidade, ao seu propósito. A corrente doutrinária que mais se adéqua a este fim é a *Doutrina Cosmopolita-Internacionalista,* já que uma unidade jurídica supranacional desenvolveria com mais força e respeito os seus objetivos: a promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais; promoção e manutenção do desenvolvimento e cooperação econômica e social entre as nações; e a promoção e manutenção dos direitos humanos e do regime democrático.

Infelizmente a realidade não permite que tenhamos a possibilidade de criarmos algo tão complexo e audacioso, pois a *Doutrina Cosmopolita-Internacionalista* que permitiria a concretização efetiva dos objetivos da ONU, não é admitida pelos Estados que teriam de compartilhar atos *soberanos*. E a *Doutrina Cosmopolita-Universalista*, - que é menos rígida do que a *Doutrina Cosmopolita-Internacionalista,* pois esta defende uma unidade política e jurídica supranacional, enquanto os *universalistas* não são abertamente contra a unidade política e jurídica estatal, desde que os valores inerentes aos direitos humanos sejam respeitados - ,

também não seria aplicada porque os Estados entendem que são auto--suficientes para tratar de seus povos.

A verdade é que os grupos políticos que governam cada Estado não aceitaram tais imposições. Primeiramente não aceitariam a idéia dos direitos humanos como um preceito sem fronteiras, já que o ser humano estaria acima do Estado; segundo, não aceitariam a democracia em sua totalidade (democracia política, econômica e social), pois a liberdade que teoricamente todos nós possuímos é a política, e mesmo assim o direito de escolhermos que grupo político nos governará; e terceiro, a paz e a segurança internacionais, sendo primordial um controle do monopólio da força que os Estados detêm, controlado por uma Força ou Exército das Nações Unidas, jamais ocorreriam porque a "Anarquia Internacional", que é promovida pela *Doutrina Internacionalista Clássica*, preserva a sensação de guerra iminente e lucrativa para muitos Estados.

É evidente que mesmo com a admissão de um ordenamento internacional para organizar as relações internacionais entre os países, fica explícita uma tendência ao *Monismo Nacionalista,* teoria que desconhece uma ordem política e jurídica internacional em detrimento do ordenamento constitucional nacional, já que a Constituição Nacional de cada Estado tem mais força do que a necessidade de uma relação pacífica entre os diversos povos (REZEK; 2008, p. 4 – 5).

São propostas que para serem efetivados e evitar uma possível extinção das Nações Unidas, precisariam de uma fenomenal mudança de comportamento e de consciência política, e das relações humanas entre as distintas culturas, algo extremamente utópico, por parte de seus membros. Porém, tal mudança pode ou poderia ser possível se os Estados aceitassem a limitação do *Poder* que a *Soberania* proporciona aos Estados. Por isso, o próximo tópico tratará do *Poder* e da *Soberania* e a influência que exercem sobre a Organização das Nações Unidas.

Poder, soberania e As Nações Unidas

O Poder Das Nações Unidas

Como vimos, a ONU é questionada por muitos críticos que alegam que ela não consegue efetivar os seus objetivos: a segurança e a paz internacionais, o desenvolvimento e a cooperação econômica e social, e o respeito aos direitos humanos e a democracia. Também se indaga como a ONU exerceria uma Governança Global que satisfaça todos os seus membros? Como realizar tais objetivos? Para responder a tais indagações é fundamental que ela tenha *Poder* para tanto.

Porém, qual é o significado original do termo *Poder*? Há duas fontes que podemos utilizar: a latina e a grega. Também analisaremos que o *Poder* se relaciona com o termo autoridade.

Se nos valermos da origem latina, veremos que se origina da palavra *Potere,* que substituiu o latim clássico *Posse,* contração de *Potis Esse,* "ser capaz"; "autoridade" procede de *auctor*, derivado do verbo *augeo, augere,* "aumentar, acrescentar, fazer crescer (CARVALHO ET AL; 1998, p. 417)". Todavia, Norberto Bobbio cita os termos gregos, *Kratos*, que significa "força ou potência", e *Arché*, "autoridade" (BOBBIO; 1987, p. 76), para introduzir um estudo sobre o *Poder* ou as diversas formas de exercê-lo em qualquer sociedade, governo ou Estado.

Portanto, a definição geral de *Poder* para Norberto Bobbio é "a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos (In: BOBBIO; 1997, p. 933)". Entretanto, o *Poder* é dividido em ***Atual*** e ***Potencial***:

> *Poder Atual*: quando no exercício do *Poder,* a capacidade de determinar o comportamento dos outros é posta em ato, o *Poder* se transforma, passando da simples possibilidade à ação. Assim, podemos distinguir entre o *Poder* como simples possibilidade (*Poder Potencial*) e o *Poder* efetivamente exercido (*Poder em Ato ou Atual*). O *Poder em Ato (Atual)* é uma relação entre comportamentos.
> *Poder Potencial*: O *Poder Potencial* é a capacidade de determinar o comportamento dos outros. Enquanto o *Poder Atual* é uma relação entre comportamentos, o *Potencial* é uma relação entre atitudes para agir (BOBBIO; 1997, p. 934 et seq.).

Podemos então dizer que há aqueles que agem, porque possuem capacidade própria, e os que podem agir, desde que haja autorização de terceiros ou das autoridades competentes. E as Nações Unidas têm a capacidade própria para agir ou possuem uma possibilidade de ação, após consentimento de seus membros? Para compreendermos melhor a pergunta, explicaremos as definições. Na primeira definição há o entendimento que não é necessário a manifestação ou manifestações prévias de outros atores ou sujeitos políticos, pois os objetivos das Nações Unidas justificariam as suas ações; a segunda definição, por outro lado, necessita que terceiros sejam consultados para legitimar as ações permitidas por um determinado grupo político.

Após as explicações retornemos à pergunta: as Nações Unidas têm a capacidade própria para agir ou não, isto é, exercem o *Poder Atual ou o Poder Potencial*? A ONU exerce o *Poder Potencial*, isto é, que concede ou permite a possibilidade para agir, após a manifestação de seus membros, pois a ONU não tem força ou *poder* que lhe daria a capacidade de agir com autonomia ou independência política. Vejamos os Artigo 10 e 12 da Carta das Nações Unidas como exemplo:

> Artigo 10: A Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou até a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos.
>
> Artigo 12: 1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléia geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite
> 2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembléia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem sendo tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira dará conhecimento de tais assuntos à Assembléia Geral ou aos Membros das Nações Unidas se a Assembléia Geral não estiver em sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos (LASMAR e CASARÕES; 2006, p. 167 – 168).

Há palavras-chave nos artigos citados acima que reforçam a afirmação do *Poder Potencial* das Nações Unidas. O Artigo 10 define que a Assembléia Geral das Nações Unidas, o órgão mais democrático da Organização, trabalha sob condições, manifestada pelo verbo "poder" no futuro (poderá), e oferecendo apenas "recomendações" aos Estados-membros que não estiverem respeitando os princípios das Nações Unidas, isto é, não tem força coercitiva.

Porém, o Artigo 12 proíbe que a Assembléia Geral se manifeste, enquanto o Conselho de Segurança estiver deliberando, salvo se o órgão solicitar. As palavras-chave são: "não fará", destinada à Assembléia Ge-

ral, e "comunicará com o consentimento do Conselho de Segurança", determinando o que o Secretário-Geral deve fazer.

O que os dispositivos citados da Carta das Nações Unidas comprovam é que há uma centralização do *Poder* exercida pelo Conselho de Segurança, órgão dominado pelos principais fundadores da Organização, Estados Unidos, Reino Unido, França, China e, atualmente, a Rússia, as vencedoras da Segunda Guerra Mundial, os cinco membros permanentes e com poder de veto do Conselho, e outros dez membros não-permanentes eleitos por um período de dois anos pela Assembléia Geral, totalizando quinze membros segundo o Artigo 23, parágrafo 1 da Carta da ONU (LASMAR e CASARÕES; 2006, p. 170).

Podemos afirmar que desde sua criação as Nações Unidas foram elaboradas para se manterem presas a um sistema hierárquico que dificulta a realização de seus objetivos em nome dos interesses individuais, das ideologias e da soberania dos Estados-membros, sobretudo, os mais poderosos e seus aliados.

Entretanto, Norberto Bobbio não era um internacionalista, por isso recorremos a Antônio Augusto Cançado Trindade ao analisar os *Poderes* da ONU: a "**Doutrina dos Poderes Inerentes",** a **"Doutrina dos Poderes Implícitos" e "os Poderes Literais",** em sua obra ***Os Direitos das Organizações Internacionais* (2003, p. 13 – 26).** Demonstra ser um admirador das Nações Unidas e um crítico daqueles que alegam a falência desta organização.

Na primeira doutrina citada por Trindade, o norueguês Finn Seyersted é o defensor da tese denominada de "**Doutrina dos Poderes Inerentes da ONU**", doutrina que sustenta que uma organização como as Nações Unidas "tem uma capacidade de desempenhar quaisquer atos internacionais, ou 'soberanos' que esteja em posição prática de desempenhar" (TRINDADE; 2003, p. 17), alegando que as Nações Unidas poderiam exercer um papel mais ativo e decisivo na política internacional, pois quando os seus membros a criaram deram-lhe esta capacidade jurídica, equiparada à soberania dos Estados, ultrapassando os limites da Carta. Porém, a doutrina possui uma falha que Trindade expõe muito bem: que é a natureza jurídica das Nações Unidas. A ONU é uma organização intergovernamental e deve agir de acordo com os seus propósitos determinados por seus Estados-membros, e estes são as únicas pessoas jurídicas de direito público internacional que possuem *Soberania* (TRINDADE; 2003, p. 19).

Na segunda doutrina, a "**Doutrina dos Poderes Implícitos",** manifestada pela Corte Internacional de Justiça sediada em Haia, Holanda, que decidiu em 1949 que a Organização das Nações Unidas "podia em razão de seus propósitos e funções, especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática, exigir o cumprimento das obrigações internacionais dos Estados-membros (TRINDADE; 2003, p. 20 – 21)". Neste caso não há a possibilidade de ultrapassar os limites da Carta da ONU, já que esta doutrina defende "uma interpretação liberal dos dispositivos da Carta, para que a Organização opere com eficácia, respeitando sempre os seus propósitos e princípios (TRINDADE; 2003, p. 26)". Um exemplo são as Resoluções da ONU que não possuem a mesma força dos Tratados Internacionais firmados entre os Estados ou entre os Estados e a própria Organização. As resoluções não exercem um efeito jurídico obrigatório, apenas orientações aos seus membros, o que não precisa do aval de seus membros; enquanto os Tratados Internacionais, quando são ratificados pelos países signatários, são incorporados pelos seus ordenamentos nacionais.

Entretanto, Antônio Augusto Cançado Trindade faz questão de ressaltar o parecer do jurista internacionalista soviético Grigory Tunkin,

como um dos principais defensores da *Doutrina Internacionalista Clássica* e da corrente da "**Interpretação Literal da Carta das Nações Unidas"**, isto é, somente o que estiver previsto nos artigos da Carta da ONU e dos tratados que por ventura vier a promover, devem ser objeto de fundamentação para que a Organização possa atuar. O internacionalista soviético afirmava que as Nações Unidas tinham o dever de cumprir apenas o que fora acordado pelos Estados-membros e não tinham o direito e o *poder* de agir com independência, ou seja, sem a ciência e permissão dos seus membros, mesmo que tal atitude pudesse dirimir ou até solucionar alguma controvérsia internacional, porque a autoridade confiada às Nações Unidas pelos Estados-membros careceria de legitimidade e legalidade para agir. (TRINDADE; 2003, p. 13 et seq.).

Retornando ao pensamento de Norberto Bobbio, continuamos o estudo sobre o *Poder,* explorando as três Teorias e as três Formas de *poder* que podem ser manifestadas pelo Estado (BOBBIO; 1987, p. 76 et seq.). Inicialmente veremos as três Teorias e depois as três Formas de *Poder.*

> As Teorias do Poder são:
>
> Substancialista: o poder é concebido como uma coisa que se possui e se usa como outro bem qualquer. Típica interpretação substancialista é a de Hobbes, segundo a qual "o poder de um homem... consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro". Que estes meios sejam dotes naturais como a força e a inteligência, ou adquiridos, como riqueza, não altera o significado precípuo do poder entendido como qualquer coisa que serve para alcançar aquilo que é o objeto do próprio desejo.
>
> Subjetivista: típica interpretação subjetivista do poder é a exposta por Locke [1694, II, XXI], que por "poder" entende não a coisa que serve para alcançar o objetivo, mas a capacidade do sujeito de obter certos efeitos, donde se diz que "o fogo tem o poder de fundir os metais", do mesmo modo que o soberano tem o poder de fazer as leis e, fazendo as leis, de influir sobre a conduta de seus súditos. Este modo de entender o poder é adotado pelos juristas para definir o direito subjetivo: que um sujeito tenha um direito subjetivo significa que o ordenamento jurídico lhe atribuiu o poder certos efeitos.
>
> Relacional: é a interpretação mais aceita no discurso político contemporâneo, que se remete ao conceito relacional de poder e estabelece que por "poder" se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrario, não ocorreria. A mais conhecida e também a mais sintética das definições relacionais é a de Robert Dahl: "A influência [conceito mais amplo, no qual se insere o de poder] é uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agirem de um modo que, em caso contrário, não agiriam" [1963, trad. It. P. 68]. Enquanto relação entre dois sujeitos, o poder assim definido está estreitamente ligado ao conceito de liberdade: os dois conceitos podem então ser definidos um mediante a negação do outro: "o poder de A implica a não-liberdade de B, A liberdade de A implica o não-poder de B" (BOBBIO; 1987, p. 77 – 78).

Das três teorias citadas podemos ligar as Nações Unidas à *Teoria Relacional,* porque há uma relação de subordinação, por ausência de liberdade, das Nações Unidas aos interesses dos Estados-membros, sobretudo os mais poderosos, através, especialmente, da manipulação do Conselho de Segurança que pode aplicar sanções econômicas e autorizar o uso da força em caso de ruptura ou ameaça iminente da paz e da segurança internacionais, legitimando as "intervenções humanitárias".

As outras teorias, a *Substancialista e a Subjetivista,* são descartadas. A primeira Teoria é descartada porque a ONU não tem força política e econômica para impor os seus objetivos a qualquer Estado-membro, independentemente de ser um país pobre ou rico. A segunda

Teoria também não convence pelo fato de existir um ordenamento jurídico internacional, apenas é reconhecida se não houver conflitos com os ordenamentos nacionais e, com isso, o "*poder*" que as Nações Unidas possuem se torna ineficaz para realizar plenamente os seus objetivos.

Vejamos agora as três *Formas de Poder:*

> Poder Econômico: é aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. Na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem contra os que não possuem, exatamente no sentido especifico da capacidade de determinar o comportamento alheio.
>
> Poder Ideológico: é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não uma ação. Deste tipo de condicionamento deriva a importância social daqueles que sabem, sejam os sacerdotes tradicionais, ou os literatos, os cientistas, os técnicos, os assim chamados "intelectuais", nas sociedades secularizadas, porque através dos conhecimentos por eles difundidos ou dos valores por eles afirmados e inculcados realiza-se o processo de socialização do qual todo grupo social necessita para poder estar junto.
>
> Poder político: definir o poder político como o poder cujo meio específico é a força serve para fazer entender porque é que ele sempre foi considerado como o sumo poder, isto é, o poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante. De fato, o poder coercitivo é aquele de que todo grupo social necessita para defender-se dos ataques externos ou para impedir a própria desagregação interna. Nas relações entre os membros de um mesmo grupo social, não obstante o estado de subordinação que a expropriação dos meios cria nos expropriados, não obstante a adesão passiva aos valores transmitidos por parte dos destinatários das mensagens emitidas pela classe dominante, apenas o emprego da força física serve para impedir a insubordinação e para domar toda forma de desobediência. Nas relações entre grupos sociais, não obstante a pressão que pode exercer a ameaça ou a execução de sanções econômicas para induzir o grupo adversário a desistir de um comportamento tido como nocivo ou ofensivo (nas relações entre grupos os condicionamentos de natureza ideológica contam menos), o instrumento decisivo para impor a própria vontade é o uso da força, isto é, a guerra (BOBBIO; 1987, p. 82 – 83).

A respeito do ***Poder Econômico***, a ONU não detém por não possuir capacidade produtiva de bens e serviços que influenciassem o comportamento dos países a se comportarem conforme os seus objetivos. Quem melhor revela esta realidade é Francisco Rezek, ao mencionar que a ONU possui um orçamento funcional de U$ 1.300.000.000,00 (2008, p. 257). O jurista expõe como cada membro contribui para a manutenção burocrática e de programas da Organização, sendo estabelecido um mínimo de 0,01% e um teto de 22% para o seu orçamento. O grupo dos sete países mais ricos do mundo, Estados Unidos (22%), Japão (20%), Alemanha (9%), Reino Unido (6%), França (6%), Itália (5%) e Canadá (2,8%), são responsáveis por 70,8% de todo o orçamento da ONU. Se considerarmos apenas os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, Estados Unidos (22%), Reino unido (6%), França (6%), China (2%) e Rússia (0,5%), juntos chegam a 36,5% de todo orçamento. Agora, se unirmos os nove países já citados com Coréia do Sul (1,8%) e Austrália (1,6%), totalizando onze países, os que possuem uma economia mais forte, este total chega a 76,7% de todo o orçamento da ONU. Os demais cento e oitenta e um membros, de um total de cento e noventa e dois, são responsáveis por 23,3% (REZEK, 2008, p. 257 – 258).

Conforme o parágrafo acima, as Nações Unidas não possuem um sistema de financiamento próprio, pois organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, são organizações internacionais independentes da ONU, não fazendo parte de um sistema internacional unificado. O que há é um vinculo de comprometimento e não de subordinação, lembrando que as organizações citadas servem para resguardar os interesses dos países que as compõem, sendo desnecessário o ingresso às Nações Unidas.

Sobre o ***Poder Ideológico*****,** dificilmente as Nações Unidas desenvolverão o seu conhecimento ou a sua sabedoria para com os seus membros. Durante a Guerra Fria havia o duelo entre o *Liberalismo* e o *Socialismo,* entre o *Capitalismo* e o *Comunismo,* ou entre a dicotomia *Direita e Esquerda,* não permitindo uma terceira alternativa que seria uma *Ideologia Liberal-Socialista* ou *Centrista,* que une o que há de mais positivo entre o *Liberalismo* e o *Socialismo*. Também devemos ressaltar que os doutrinadores não observam ou preferem não observar os objetivos da ONU como um conjunto ou sistema de idéias que possa justificar uma *Ideologia*, neste caso uma *Ideologia Liberal-Socialista*, já que no Preâmbulo e no Artigo 1º da Carta da Organização, é previsto o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais, à igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como entre os Estados, e a autodeterminação dos povos, sem discriminação por raça, sexo, etnia ou língua. No máximo os objetivos das Nações Unidas são declarações de intenções pelas quais os Estados-membros devem se guiar e as Nações Unidas devem fiscalizar o seu cumprimento.

Por fim, o ***Poder Político,*** considerado o *Sumo Poder***,** não estará ao alcance da ONU porque os seus membros não permitiriam que uma organização internacional possuísse uma capacidade de criar um ordenamento político-normativo acima dos Estados-membros. Esta capacidade somente seria possível se no momento da criação das Nações Unidas os seus membros tivessem transferido este *Poder*, o que resultaria em uma organização supranacional e não em uma organização intergovernamental. Os Estados também não aceitariam em dividir o uso da força para um convívio pacífico entre os povos e suas respectivas culturas. Todavia, devemos admitir que o *Poder Político* depende dos *Poderes Ideológicos e Econômicos* para ser efetivado, pois o *Ideológico* promove o conhecimento ou a sabedoria essencial para convencer o povo a escolher o grupo político que deverá governar o país, e o *Econômico* possui os recursos materiais indispensáveis para que o grupo político invista no seu projeto de *Poder.*

As três *Formas de Poder* estão interligadas porque um ordenamento político-social-normativo nacional e internacional para se manter ativo precisa de uma fonte produtiva (poder econômico), concordância de idéias (poder ideológico) e capacidade coercitiva (poder político). A ausência destas três formas de poder por parte das Nações Unidas somente reforça a tese de que a Organização exerce um ***Poder Potencial e Literal***.

Talvez, se a Carta das Nações Unidas fosse uma Constituição Internacional que regulamentasse o ordenamento internacional do mesmo modo que uma Constituição Nacional define os ordenamentos políticos e jurídicos dos países, poderia conceder um *Poder Atual,* isto é, autonomia política para agir conforme os princípios que regem a Organização e o Direito Internacional, efetivando com mais eficácia, em tese, os objetivos da ONU: a paz e a segurança internacionais; o desenvolvimento e a cooperação econômica e social entre os povos; e o respeito aos direitos humanos e ao regime democrático de direito.

A Carta das Nações Unidas, segundo Antonio Augusto Cançado Trindade, "é um Tratado *sui generis*... que dá origem a uma complexa en-

tidade internacional que passa a ter 'vida própria' (TRINDADE, 2003, p. 27)". Realmente, analisando a estrutura das Nações Unidas, a Organização possui meios para exigir o respeito aos seus objetivos. Mas, afirmar que possui "vida própria" após mostrarmos a ausência das *Três Formas de Poder* por parte da ONU, somente demonstra que o seu "*poder"* para ser manifestado depende da permissão de seus Estados-membros, principalmente daqueles que mais contribuem para sua manutenção orçamentária, ou seja, as Nações Unidas exercem um *Poder Potencial.*

Portanto, as Nações Unidas possuem um *Poder Potencial*, pois apenas podem agir após a manifestação de seus Estados-membros, e *Literal,* porque a manifestação do *Poder* deve seguir o que prescreve a Carta da ONU e os Tratados Internacionais que a Organização promove. Mas, revelar ao público como é a estrutura da ONU não seria muito interessante às críticas futuras e, sobretudo, a *Soberania* estatal que é tão preservada pelos críticos quanto é um obstáculo à efetivação dos objetivos da Organização.

A Soberania Estatal: um Obstáculo às Nações Unidas?

A *Soberania* pode ser vista como o verdadeiro *Poder* exercido pelos Estados, sendo a capacidade de decisão que estes entes possuem sobre os seus povos, através de um ordenamento político-normativo que regulamenta esta relação de *Poder* entre o Estado e o seu povo.

Ordenamento político-normativo que não reconhece nenhuma outra norma além daquelas editadas pelos órgãos ou autoridades competentes nacionais, salvo os Tratados Internacionais, que mesmo assim, podem ser rejeitados parcialmente ou por completo, se for esta a vontade do grupo político que estiver no *Poder.* Embora a ratificação ou rejeição de um Tratado Internacional precise que os poderes legislativos dos países aprovem ou não por maioria qualificada, isto é, "exige-se um quorum específico determinado por lei... em relação a determinadas matérias que devem ser deliberadas pelo Parlamento Nacional (DINIZ; 2008, p. 2003)", sabemos que o grupo ou os grupos políticos que governam procuram sempre convencer os legisladores a rejeitar o que for desagradável ao governo.

O termo *Soberania* é definido por Norberto Bobbio como:

> Em sentido lato, o conceito político-jurídico de *Soberania* indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontre este poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato, a *Soberania* pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legitimo, do poder de fato em poder de direito (BOBBIO ET AL; 1997, p. 1179).

Todavia, relacionando este tema com as Nações Unidas, podemos afirmar que se trata de um obstáculo à realização dos seus objetivos. Não se defende o fim da *Soberania*, mas é um assunto que não pode ser mais ignorado pela doutrina internacionalista, exceto por alguns doutrinadores como Antonio Augusto Cançado Trindade, Flávia Piovesan, Simone Martins Rodrigues, José Ribas Vieira e Márcio Monteiro Reis, que dialogam sobre a *soberania.* É preciso que haja uma revisão do conceito de *soberania* ao invés de responsabilizar as Nações Unidas pelo não cumprimento da promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais, do desenvolvimento e cooperação econômica e social entre os países, e o respeito aos direitos humanos e ao regime democrático de direito, "esquecendo" da fundamental participação dos Estados-membros à efetivação dos objetivos citados.

O problema em relação à *Soberania* é que os Estados não aceitam em nenhuma hipótese compartilhar certos atos ou *poderes soberanos* com as Nações Unidas. Os europeus estão mais próximos de superarem este problema ao criarem a União Européia, "um conjunto de organizações criadas entre os países da Europa Ocidental com a finalidade de articular mecanismos de cooperação econômica, política e social que levem a uma progressiva integração destes países (VIEIRA et al; 2004, p. 88)". Porém, para que as decisões dessas comunidades sejam efetivadas, é preciso que haja unanimidade de seus membros sobre as matérias que as compete, o que pode mudar com o tratado de Lisboa de 2008 que objetiva a criação de uma Constituição Européia, passando a precisar da maioria qualificada de seus membros. Através de uma Constituição comum a todos os membros, a União Européia poderá a se tornar em uma organização supranacional.

Infelizmente as Nações Unidas não gozam desta estrutura, sendo criada como uma organização intergovernamental (LASMAR e CASARÕES, 2006, p. 2), com certa autonomia administrativa, mas não política, já que as matérias que seriam de interesse comum a todos os Estados-membros precisam estar de acordo com os interesses particulares ou *soberanos* destes, porque a inobservância de seus interesses são motivos para rejeição parcial ou total de Tratados Internacionais. Um exemplo evidente foi a Conferência em Copenhagen, Dinamarca, em dezembro de 2009, realizada pelas Nações Unidas com o intuito de encontrar uma alternativa aos problemas climáticos e ambientais que o Mundo atravessa.

A Conferência foi um fracasso, já que os representantes políticos dos países participantes preferiram demonstrar egoísmo, ao invés de aceitarem um acordo global para reduzir os efeitos do desequilíbrio ambiental. Alegaram que as mudanças propostas prejudicariam o desenvolvimento econômico, geraria desemprego em massa, além de questionar se a proposta de redução dos gases causadores do efeito estufa e outros tipos de poluição seriam a solução mais adequada. Em outras palavras, a maioria dos Estados-membros preferem os seus interesses individuais acima do bem comum internacional.

Os países definidos como desenvolvidos não compartilharão a sua tecnologia nem contribuirão para o desenvolvimento econômico e social dos países pobres e aqueles que atingiram um nível intermediário, no caso os países emergentes como Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, etc.. Os países emergentes não querem que o processo de desenvolvimento econômico que atingiram seja interrompido por questões ambientais, além de exigirem que os países ricos assumam toda a responsabilidade do problema ambiental. É apenas uma entre várias divergências que as Nações Unidas tentam dirimir da melhor forma possível desde sua criação, embora o dissenso entre os seus membros lhe cause um desgaste que muitas vezes não é tratado devidamente pela maioria dos internacionalistas.

Por que este assunto não é tratado adequadamente? É uma boa pergunta e a resposta é encontrada primeiramente na análise já feita anteriormente, estamos nos referindo ao *Poder* e às suas variantes que as Nações Unidas não as detêm; em seguida, vem a *Soberania,* que, como foi já dito no início deste tópico, é a verdadeira manifestação de *Poder* que os Estados possuem e, ao que parece, não compartilharão com a ONU.

Entretanto, quais são os motivos reais dessa rejeição? 1º) As *Ideologias* e as *Doutrinas* adotadas ou as que prevalecem em uma determinada região ou continente; 2º) A ausência de organizações regionais ou continentais fortes politicamente para auxiliar as Nações Unidas; 3º) A falta de seriedade da maioria dos Estados-membros de realizarem uma verdadeira revisão e reforma da estrutura política e jurídica das Nações Unidas.

As *Ideologias* e as *Doutrinas* que são adotadas ou que prevalecem em cada continente ou região influenciam a forma que os países vão se relacionar. Flávia Piovesan, em ***Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*** (2009, p. 154), do mesmo modo que a jurista Simone Martins Rodrigues, na obra ***Segurança Internacional e Direitos Humanos:*** *a prática da intervenção humanitária no pós-guerra Fria* (2000, p. 68), enfatizam o caráter universal dos direitos humanos quando citam a *Convenção de Viena de 1993* que exige que os Estados, independentemente de suas particularidades culturais, históricas, nacionais e regionais, e do sistema político, econômico e cultural, promovam a defesa dos direitos humanos, ou seja, ambas não admitem que a *Soberania estatal* seja usada como instrumento de violações aos direitos humanos, defendendo a sua universalização.

A ausência de organizações regionais ou continentais fortes politicamente para auxiliar as Nações Unidas é outro obstáculo a ser resolvido. As organizações continentais teriam um papel essencial na efetivação dos objetivos da ONU, pois estes organismos internacionais exerceriam uma influência mais direta do que as Nações Unidas podem oferecer. Atualmente somente a União Européia possui independência política e jurídica para decidir sobre determinadas matérias, sem interferência dos governos, já que o bem comum não pode ser afetado por individualidades que a *Soberania,* manipulada indevidamente pelos grupos políticos, origina. Os demais exemplos para insatisfação daqueles que desejam a consolidação de um ordenamento político-normativo internacional, são desanimadores, porque nos demais continentes prevalece a idéia de que apenas os Estados são competentes para decidir que políticas, que regime e forma de governo, e quais são os direitos que seus povos possuíram, e as organizações internacionais continentais servem para uma aproximação diplomática entre os países, sobretudo, nas relações comerciais.

Por fim, a falta de seriedade da maioria dos Estados-membros de realizarem uma verdadeira revisão e reforma da estrutura política e jurídica das Nações Unidas não pode ser mais ignorado. Como uma **organização intergovernamental**, com apenas autonomia administrativa, sem independência política e dependente economicamente dos membros mais ricos, cobrará de seus membros o dever de efetivar os objetivos assegurados pela organização? Como transformá-la em uma **organização supranacional**, tendo tantas divergências políticas, jurídicas, ideológicas e culturais? Finalizando, como reformular os órgãos que fazem com que as Nações Unidas se manifestem, especialmente o Conselho de Segurança, se os principais fundadores Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia, membros permanentes do Conselho de Segurança, e outros Estados-membros mais influentes como Coréia do Sul, Alemanha, Japão, Itália, Canadá e Austrália, evitam ao máximo este debate?

Há uma única resposta para as três perguntas formuladas acima e ela é bem realista: a Organização das Nações Unidas serve como um fórum anual entre autoridades políticas que fingem que está tudo bem e que não há urgência em discutir a reforma das Nações Unidas e das demais organizações que a auxiliam no cumprimento de seus objetivos. Se realmente fosse da vontade das forças políticas que governam os Estados-membros em realizar os objetivos da ONU, já teriam desde a criação deste organismo internacional compartilhado o *Poder* político-normativo que a *Soberania* oferece aos Estados, e teriam superado as divergências culturais, ideológicas, econômicas e sociais que existem entre os países em nome de um bem comum internacional.

Portanto, a realidade entre as Nações Unidas e a *Soberania,* que os Estados possuem, permanecerão inalteradas enquanto houver este pen-

samento de que não há ordenamento político-normativo acima dos ordenamentos nacionais. As relações internacionais, como é bem observado por Bobbio, configuram-se em uma situação de "Anarquia Internacional", pois há a idéia de que todos os Estados, por serem soberanos, são iguais politicamente (BOBBIO ET AL; 1997, p. 1089 – 1090). Então, as Nações Unidas continuarão dependentes economicamente e sem poderes políticos que possam obrigar seus membros a cumprir com os objetivos que "juraram" desenvolver conjuntamente com a ONU no ato de seu ingresso.

Conclusão

As Nações Unidas têm como objetivos a promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais, promoção e manutenção do desenvolvimento e cooperação econômica e social entre os seus membros, e respeito aos direitos humanos e ao regime democrático de direito. Objetivos que são, para maioria dos Estados-membros, simples orientações que devem estar de acordo com os preceitos admitidos por eles.

O debate sobre a *Ideologia* e sobre a *Doutrina* foi de grande valia para entendermos como a Organização das Nações Unidas se comportam e como ela deveria se comportar em razão de seus objetivos.

Norberto Bobbio não fez trabalhos ou pesquisas sobre a ONU, mas seu pensamento *Liberal-Socialista,* encontrado no Preâmbulo e no Artigo 1º da Carta das Nações Unidas, sempre foi ignorado pela maioria dos Estados-membros, provavelmente por entenderem que não é possível que haja uma *Ideologia* capaz de unir o que há de mais positivo no *Liberalismo* e no *Socialismo.* E a *Doutrina Internacionalista Clássica,* que predomina nas Nações Unidas, admite a existência de um ordenamento político-normativo internacional que não esteja acima dos ordenamentos nacionais, de certa forma atrapalha na efetivação de seus objetivos.

Quanto ao *Poder* e a *Soberania,* dois temas que estão interligados, também é um obstáculo que a ONU não superou, ou melhor, que os Estados-membros não superaram.

A respeito do *Poder,* as Nações Unidas não possuem nenhuma das três formas de *Poder* elaboradas por Bobbio: ***Econômico,*** as Nações Unidas são dependentes de seus membros mais ricos para manter os seus programas e sua estrutura, não possuindo meios próprios para promovê-los; ***Ideológico,*** sem o primeiro fica difícil de compartilhar o seu conhecimento ou sabedoria para os Estados-membros, sobretudo os mais pobres; ***Político,*** este que decide os rumos da comunidade internacional sobre diversos assuntos como o uso da força, por exemplo, na verdade a ONU não exerce, sendo exercido pelos membros mais poderosos da organização, possuindo apenas um ***Poder Potencial,*** ou seja, sua capacidade de agir depende da vontade dos Estados-membros.

Sobre a *Soberania* podemos afirmar que os países se sentem intimidados pelo simples fato de discutirmos a possibilidade da criação de uma **unidade supranacional**, que pode ser as Nações Unidas, caso haja uma reforma séria e profunda em suas estruturas. A idéia não é bem vista pelos grupos políticos, tanto para os que governam como os que pretendem governar, porque a existência de um organismo supranacional limitaria o uso do *Poder* por parte dos que governam, afastando a máxima de que o Estado sabe como tratar o seu povo e se relacionar com outros povos, sem a necessidade de um ordenamento externo garantindo e protegendo os direitos humanos, a democracia e a paz.

É por esta razão que as Nações Unidas devem permanecer como uma **organização intergovernamental** para não ameaçar a *Soberania*

estatal e continuar com a "**Anarquia Internacional"**, já que não há hierarquia entre os Estados. Não se defendeu a idéia de acabar com a *Soberania,* mas de evitar o seu uso para justificar atrocidades movidas por questões étnicas, raciais, políticas, ideológicas, gênero ou qualquer outra forma de discriminação e preconceito.

Infelizmente a realidade que cerca a ONU, e que discutimos durante a pesquisa, não permite que tenhamos perspectiva de mudanças sérias que façam com que os Estados-membros cooperem com as Nações Unidas na efetivação dos objetivos que admitiram ao criarem a organização, ou ao aderirem, para os que ingressaram posteriormente ao seu surgimento.

O egoísmo dos grupos políticos que governam os Estados-membros, a maioria deles, que contaminam as Nações Unidas e a usam para esconder as suas próprias falhas na efetivação dos objetivos, parece algo insuperável, restando apenas de forma "inocente" que esta mentalidade mude.

Referências

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Trad. de Carmen C. Varriale et Alii, coordenadores, João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cocais. 10ed. 1V. Brasília: UNB, 1997.

BOBBIO, Norberto. **As Ideologias e o Poder em Crise.** Trad João Ferreira, revisão técnica Gilson César Cardoso. 4ed. Brasília: UNB, 1995.

_____. Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 1995.

_____. Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política. Trad Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOSON, Gerson de Britto Mello. **Direito Internacional Público:** *O Estado em Direito das Gentes.* 3ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CARVALHO, José Fraga Teixeira de; GARCIA, Clovis Lema; SOUSA, José Pedro Galvão de. **Dicionário de Política.** São Paulo: Queiroz, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** 3ed. 4V. São Paulo: Saraiva, 2008.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia.** 5ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **Coleção para entender:** *A Organização das Nações Unidas.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional.** 10ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público:** *Curso Elementar.* 11ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

REIS, Marcio Monteiro. **MERCOSUL, União Européia e Constituição:** *a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos:** *a prática da intervenção humanitária no pós-guerra Fria.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais.** 3ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VIEIRA, José Ribas (org.); MOURA, Francisco; ABREU, Igor de; MASTRODI, Josué; MARTINS, Manuela; TAMBURINI, Márcia Maria. **A Constituição Européia:** *O Projeto de uma Nova Teoria Constitucional.* Rio de Janeiro: renovar, 2004.

AS NAÇÕES UNIDAS: UMA ALTERNATIVA DE *GOVERNANCE* OU UMA ESTRATÉGIA DE MANUTENÇÃO DO *STATUS QUO?*

THE UNITED NATIONS: AN ALTERNATIVE GOVERNANCE OR A STRATEGY FOR MAINTAINING THE STATUS QUO?

Thamirys Ferreira CAVALCANTE[384]

Resumo

As Nações Unidas tem como objetivo principal estabelecer e garantir a paz mundial, sendo assim como um primeiro passo para estabelecer uma "*governance* mundial". Dessa maneira, é de se esperar, como o próprio termo diz, que todos os Estados, em conjunto, exerçam a governança do sistema internacional. Todavia, o comportamento de alguns países, - como mostra a violação das decisões do Conselho de Segurança pelos Estados Unidos da América e posterior invasão do Iraque em 2003 - , deixam dúvidas no que diz respeito à ordem do sistema internacional atual: ela é multipolar ou um poderio unicêntrico de um único *hegemon*? O presente artigo se propõe a analisar o comportamento das Nações Unidas no mundo contemporâneo a partir de uma interpretação realista e multilateralista das relações internacionais.

Palavras-chave: Nações Unidas. Governança mundial. Multilateralismo. Unilateralismo.

[384] Graduanda do curso de Relações Internacionais, da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); *e-mail*: thamirysfc@hotmail.com.

Abstract

The United Nation's main objective is to establish and ensure world peace, being as a first step toward establishing "global governance". Thus, it is expected, as the term says, that all the states together exercise the governance of the international system. However, the behaviour of some countries - as shown in the violation of Security Council decisions by the United States of America and the subsequent invasion of Iraq in 2003 - leave doubts regarding the order of the current international system nowadays: is it a multipolar or an unicentric power of a single *hegemon*? This article aims to analyze the behaviour of the United Nations in the contemporary world, from the point of view of a realistic and multilateralist interpretation of international relations.

Keywords: United Nations. Global Governance. Multilateralism. Unilateralism.

Introdução

Crescentes são as discussões acerca da reforma e expansão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo em vista a tentativa de "democratizar" esse órgão. Por conta do seu *déficit* de representatividade e de composição, o Conselho, seus processos assimétricos e seus comportamentos decisórios são alvos constantes de críticas desde 1945, ano em que a Organização das Nações Unidas foi criada. A justificativa do presente artigo se encontra no imperativo de indagar criticamente esses processos e comportamentos do CSNU e seu propósito é, justamente, analisá-los dentro de uma perspectiva realista multilateralista, fundamentada na fabricação de consensos, de maneira que os mesmos

tornem-se mais elucidativos, ao fornecer considerações acerca da sua metodologia, da sua política, do seu papel na comunidade internacional como, também, das diligências frustradas de reformá-lo.

A Reforma do Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança das Nações Unidas "tem a responsabilidade principal da manutenção da paz e da segurança internacionais", segundo o art.24 da Carta das Nações Unidas. Diferindo-se dos demais órgãos da ONU, suas deliberações constituem-se como diretrizes imperativas, o que confere a ele o poder de coação, caso necessário. O comitê é composto atualmente por 15 membros, o equivalente a 7% do total de membros das Nações Unidas, dos quais cinco deles são permanentes e detém poder de veto, o P5 – China, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos, França e Rússia –, e dez membros rotativos, sem poder de veto e com mandato de dois anos cada.

Observamos, atualmente, uma possante altercação acerca da reforma do Conselho de Segurança, todavia, essa contenda não é um fenômeno novo, sendo, desde 1945, objeto de ponderações e empreendimentos. Dentre as proposições de reforma do Conselho, estão o projeto de sua dilatação e de, se não anulação, a limitação do poder de veto. No entanto, o processo de reforma do órgão não se restringe a tais variações, como também abrange questões procedimentais e de métodos de trabalho, como normas regulares de procedimento e uma maior quantidade de audiências públicas. Esses reparos têm em vista aumentar a diafaneidade e a responsabilidade do Conselho, sendo mais suscetíveis a reformas por, diferentemente das reformas de expansão do Conselho, não necessitarem de uma alteração na Carta das Nações Unidas e poderem ser implementadas pelo próprio Conselho.

Expandir e reformar o CSNU não são, necessariamente, tendências semelhantes. O processo de reforma é mais amplo e multifacetado que a mera ampliação do CSNU, além disso, uma possível reforma do órgão afetaria os interesses hegemônicos e a manutenção *status quo*.

> Na verdade, reformar é um processo bem mais complexo que envolve as estruturas de poder, enquanto que expandir, *(sic.)* envolve apenas os ardorosos anseios por maior visibilidade política das novas forças no cenário das Relações Internacionais com seus (sic.) tendências de alinhamento ou distanciamento do centro unipolar de poder. (CASTRO, Thales, 2005, p. 3) [385]

É por isso que os cinco membros permanentes não amealharão esforços para evitar qualquer mudança que anule ou limite seus poderes especiais.

A Expansão do Conselho de Segurança

Sabemos que, após a II Guerra Mundial, vigorou a ordem bipolar do sistema internacional e que o período da Guerra Fria versava em uma competição entre Estados Unidos e União Soviética nas mais variadas esferas. Todavia, nos últimos anos o sistema internacional se configurou de uma forma em que há distintos centros de poder exercendo influência nos campos, político, econômico e militar, admitindo assim, uma ordem multipolar dos Estados.

A ascensão de novas potências levou muitos Estados a cobiçarem a participação no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a reconhecer a instante necessidade de reforma deste. Em dezembro de 2004,

[385] CASTRO, Thales Cavalacanti. **A ONU aos 60 anos**: revisões, dilemas e perspectivas à luz da politicidade do Conselho de Segurança. Disponível em: < *http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto .asp?id=7304*>. Acesso em: 02 nov. 2009.

no Relatório do Painel intitulado "Por um mundo mais seguro: Nossa Responsabilidade Compartilhada" ("A More Secure World: Our Shared Reponsability (A/59/565)), que encerra 110 recomendações para a reforma do Conselho de Segurança, foram alvitrados dois modelos para a ampliação sugerindo a elevação do número de participantes do Conselho em 24 membros. O modelo A propôs acréscimo de seis novos assentos permanentes sem poder de veto e três novos assentos eleitos a cada dois anos. O modelo B não propôs a criação de novos assentos permanentes, mas de uma nova categoria de oito assentos, renováveis a cada quatro anos, e uma de assentos não permanentes e não renováveis, com mandato de dois anos. Neste modelo, a distribuição geográfica seria de acordo com o peso político, econômico e orçamentário de cada país para a ONU. As duas tabelas a baixo, extraídas do Relatório do Painel, apontam os modelos A e B, com suas configurações de expansão do CSNU:

Tabela : A proposta de expansão do CSNU pelo modelo A

Região	Quantidade total de Estados	Assentos Permanentes atualmente	Novos assentos permanentes	Novos membros não-permanentes (não-renováveis)	**Total do modelo A**
África	53	0	2	4	6
Ásia-Pacífico e Oceania	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Américas e Caribe	35	1	1	4	6
Total do Modelo A	**191**	**5**	**6**	**13**	**24**

Fonte: A More Secure World: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.

Tabela : A proposta de expansão do CSNU pelo Modelo B

Região	**Quantidade total de Estados**	**Assentos permanentes atualmente**	**Novos assentos com 4 anos de duração (renováveis)**	**Novos assentos com 2 anos de mandato (não-renováveis)**	**Total do modelo B**
África	53	0	2	4	6
Ásia – Pacífico e Oceania	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Américas e Caribe	35	1	2	3	6
Total do Modelo B	**191**	**5**	**8**	**11**	**24**

Fonte: A More Secure World: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.

Alemanha, Brasil, Japão e Índia formaram, em 2004, um grupo de pressão, o G4[386], cujos objetivos, dentre outros aspectos, primam pela ampliação do CSNU. Para isso, o principal argumento do G4 é a relevância regional dos seus membros, tanto no âmbito político quanto econômico. Segundo ele, os seus membros possuem capacidade e vontade para a coordenação e a execução de atividades de grande responsabilidade para manutenção e equilíbrio da paz mundial.

Por sua vez, em 2005, Argentina, Colômbia, México, Quênia, Argélia, Itália, Espanha, Paquistão e Coréia do Sul convergiram objetivos semelhantes quanto ao assunto da reforma e compuseram o grupo intitulado "União para o Consenso" ("Uniting for Consensus"). Posteriormente, mais países aderiram à União para o Consenso como Qatar, Turquia, Gana, Costa Rica, Canadá, Marrocos, a Liga Árabe, entre outros.

[386] O G4 enfraqueceu-se com a saída do Japão em finais de 2005.

A proposta do G4, na época, era o aditamento de seis membros permanentes, dois deles africanos, e quatro membros não-permanentes. A União para o Consenso sugeriu, posteriormente, que o Conselho fosse composto por vinte e cinco membros, sendo dez deles rotativos e com mandato de dois anos.

Muitos países se opuseram às duas propostas desde então. Dentre eles, a China contrapõe-se, em especial, à proposta do G4, e argumenta, primeiramente, que o momento não é apropriado para que advenha a expansão, já que não se chegou a um consenso no que diz respeito a quais membros ingressarão no CSNU. Ademais, o país mostrava-se nitidamente contra as aspirações de ingresso do Japão, alegando que o governo deste país não se arrepende com suficiente franqueza do seu passado imperialista. Os Estados Unidos, por sua vez, impugnam a expansão do Conselho com mais de vinte membros, todavia, corroboravam somente com a adesão do Japão na condição de membro permanente.

O poder de veto

O engessamento do Conselho de Segurança, seus processos decisórios e o poder de veto dos cinco assentos permanentes são os principais alvos de críticas à atual conjuntura do mesmo, por ferirem violentamente o art.1 da Carta, que endossa, como propósito e preceito das Nações Unidas, o respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos. Ferem ainda o art.24, que discorre acerca das funções e atribuições do Conselho e assevera que este, no cumprimento de seus deveres, agirá segundo os princípios supracitados, dentre eles o exposto no inciso 1 do art.2: "A organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus membros".

O veto, palavra que vem do latim e tem como significado literal "eu proíbo", constitui-se como uma maneira unilateral de contrapor-se a mudanças e barrá-las. Os cinco países permanentes detêm esse poder particular podendo, assim, impossibilitar as ações do CSNU. Por sua vez, tendo em vista que o Conselho não decide por maioria simples e qualificada, como os demais comitês e comissões da organização, e considerando que, para que uma resolução seja acatada, são necessários nove votos favoráveis e nenhum veto, independente do quórum e das abstenções, os países rotativos possuem uma espécie de "sexto" veto. Isso porque se um grupo de sete desses países votarem contra ou se abstiverem em uma resolução, a mesma será rejeitada mesmo que os cinco membros permanentes votem a favor.[387]

Todavia, apesar de não ser impossível, é pouco crível que essa possibilidade seja alcançada, se considerarmos a forte divergência entre os interesses dos membros do CSNU. Os países rotativos dificilmente conseguirão transpor as barreiras acerca do veto e da hegemonia do P5. Sendo assim, o veto, que foi instituído a contragosto de grande parte, na Conferência de São Francisco, faz com que as responsabilidades do CSNU fiquem ao encargo dos cinco membros permanentes, o que demonstra a clara disparidade entre seus componentes e a manutenção do *status quo* do sistema internacional.

Apesar de o veto não ser usado de maneira indiscriminada, constituindo-se como uma medida extrema, ele tolhe as decisões e as ações do Conselho de Segurança, pois é, de certa forma, uma arma infalível a favor dos assentos permanentes. Sendo assim, as atividades do Conselho de Segurança, como sua efetividade ou não, giram em torno do P5. [388]

[387] Vide: Carta das Nações Unidas, capítulo 5, artigo 27, inciso 3.
[388] Vide: gráfico 1

Os níveis de uso do veto tiveram seu ápice no período da Guerra Fria e desde então têm diminuído drasticamente. Desde 1945 até meados da década de 1990, o veto foi utilizado 244 vezes enquanto que, após esse período, até 2008, apenas 19 vezes.[389] Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética brandiam publicamente sua prerrogativa nas reuniões do Conselho de Segurança, o que certamente não aconteceu só com esses dois países nem necessariamente nesse período. O fato de que os países têm utilizado drasticamente menos esse poder especial não quer dizer necessariamente que as atividades do Conselho consigam fluir naturalmente desde então.

O que tem amainado é o uso "formal" do veto, contudo, ele próprio adquiriu uma nova roupagem. Como afirma Céline Nahory, o *"hidden" veto* (veto "escondido"), que persiste a pressionar as atividades do Conselho, se constitui como a ameaça de um possível uso do veto, sendo utilizado em reuniões informais a portas fechadas.

> Distantes do público e sem nenhum registro do que foi dito, o P5 tem mais liberdade para pressionar, ameaçar, e até mesmo intimidar os outros membros do Conselho. Dando avisos particulares antes que as votações comecem, o P5 pode "convencer" os membros do Conselho a mudar de posição e ainda persuadir o público internacional de suas boas intenções. (NAHORY, Céline,2003, p.1)[390]

Essa nova forma dissimulada de vetar mudanças consegue manter fora da agenda das Nações Unidas determinados assuntos. O Conselho não discute aquilo que os membros permanentes acreditam estar no seu exclusivo campo de interesses, assim, assuntos como guerras coloniais e conflitos da Guerra Fria, mesmo quando o veto era usado com mais frequencia, são mantidos fora dos debates da ONU.

Segundo a Carta das Nações Unidas, as decisões do Conselho de Segurança concernentes a questões procedimentais serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, independentemente do voto dos cinco assentos permanentes. Ou seja, segundo o inciso 3, do artigo 27 da Carta, as questões procedimentais não estão subordinadas à proibição do P5. Nem Paris, Washington, Pequim, Londres ou Moscou têm o poder de determinar o que constará na agenda das Nações Unidas, ou mesmo estorvar decisões procedimentais, contudo, através de intensas negociações entre o presidente do Conselho e os demais membros o fazem. O P5 alega que o que será discutido nas reuniões do Conselho trata-se de uma questão substancial, ao invés de uma simples questão procedimental e, assim, submetem tal questão ao poder de veto.[391]

Ademais, quando os assuntos da agenda são debatidos, o "*hidden*" *veto* ainda pode apresentar-se como uma arma estratégica, mesmo entre os assentos permanentes. Quando os assuntos são relevantes e os membros do P5 acham necessários, eles previamente consultam uns aos outros, e utilizam-se da ameaça que esse tipo de veto representa, para negociar acordos em troca de sufrágio.

Os membros permanentes insistem em defender o veto e seu uso em última instância, no entanto o "*hidden*" *veto* é usado de maneira abusiva. Este não aparece nas manchetes e não causa o impacto social que o veto formal causa, fazendo com que a grande maioria da comunidade internacional pense que a questão do veto torna-se, paulatinamente, ob-

[389] Vide: tabela 1

[390] NAHORY,Céline. **The hidden veto**. Disponível em: <*http://www.globalpolicy.org/ component /content/ article/196-membership/42656-the-hidden-veto.html*>. Acesso em: 3 nov. 2009.

[391] Vide: BAILEY e DAWS, **The Procedure of the Security Council**, 3. Ed. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 240-249.

soleta. Sendo assim, é importante reforçar que o Conselho de Segurança das Nações Unidas ainda é palco de potentes pressões postuladas em defesa dos interesses de uma minoria de Estados, que estão dispostos a defender sua prerrogativa e certamente se oporão a qualquer tentativa de reforma que possa abolir ou mesmo limitar o veto.

As restrições ao poder de veto, bem como a sua anulação, são questões delicadas e difíceis de serem executadas uma vez que, ironicamente, estão sob o crivo deste poder. Além disso, para tal, há a necessidade de alterar a Carta das Nações Unidas, medida que também está sob a triagem do veto.

Gráfico : Resoluções do Conselho de Segurança votadas, de 1946 – 1992

Fonte: EVANS, Gareth. ***Co-operating for Peace***: *The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St.* Leonards, Australia: Allen and Unwin, 1993. p.21. Disponível em: < *http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102/32809.html*>. Acesso em: 10 nov. 2009.

Tabela : Número de vezes, por país, que o veto foi usado[392]

Period	China*	France	Britain	US	USSR/ Russia	Total
Total	6	18	32	82	124	261
2008	1	-	-	-	1	2
2007	1	-	-	-	1	2
2006	-	-	-	2	-	2
2005	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	2	1	3
2003	-	-	-	2	-	2
2002	-	-	-	2	-	2
2001	-	-	-	2	-	2
2000	-	-	-	-	-	0
1999	1	-	-	-	-	1
1998	-	-	-	-	-	0
1997	1	-	-	2	-	3
1996	-	-	-	-	-	0
1986-95	-	3	8	24	2	37
1976-85	-	9	11	34	6	60
1966-75	2	2	10	12	7	33
1956-65	-	2	3	-	26	31
1946-55	(1*)	2	-	-	80	83

Fonte: Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council. Disponível em < *http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on--the-security-council-0-82/use-of-the-veto.html*>. Acesso em: 4 nov. 2009. Dados compilados pela Global Policy Forum a partir de informações da Organização das Nações Unidas.

[392] *Between 1946 and 1971, the Chinese seat on the Security Council was occupied by the Republic of China (Taiwan), which used the veto only once (to block Mongolia's application for membership in 1955). The first veto exercised by the present occupant, the People's Republic of China, was therefore not until 25 August 1972.*

Um Hegemon: EUA

Thomas G. Weiss, professor de Ciência Política da CUNY Graduate Center e diretor do Instituto de Ralph Bunche de Estudos Internacionais, compara os Estados Unidos a nenhum outro império na história da humanidade. Para ele, os esforços do Conselho de Segurança em controlar essa potência mundial estão começando a se assemelhar aos esforços do Senado romano ao tentar controlar o imperador.[393]

A ONU se constitui como uma organização global, ao passo que a compõem grande parte dos Estados do planeta, atuando em "cooperação", enquanto que os Estados Unidos são uma potência mundial pelo fato de conseguirem manter dentro de suas esferas de influência econômica, política e militar, se não todo, a grande parte do globo terrestre. De fato, as proporções do poderio norte-americano não se assemelham a nenhum outro que já existiu ao ponto de tornar as Nações Unidas dependente do mesmo.

As atividades da ONU estão densamente atreladas à capacidade militar dos Estados Unidos, pois, uma vez que o termo "autoridade" está, de certa forma, intimamente ligado ao termo "poder coercitivo" e que a capacidade coercitiva do órgão é sempre a título de empréstimo, a autoridade das Nações Unidas também está profundamente e preponderantemente ligada à capacidade militar norte-americana.

A consciência do poder que detém leva os Estados Unidos a abusar deste e, do mesmo modo, leva a prevalecer, em muitas situações, seus próprios interesses em relação às necessidades da maioria das nações. Em reforço à concepção de tentativa de sobreposição dos interesses norte-americanos nos mais variados diapasões, Juan Gabriel Valdés, diplomata chileno em entrevista à New York Times Magazine, após a aprovação da Resolução 1441, afirma que o discurso de Bush, presidente dos Estados Unidos na época, tinha caráter duplo:

> Havia um discurso que dava muita importância à ONU, e havia um discurso nos papéis baseados em declarações de autoridades não identificadas em Washington que indicavam que a ONU era apenas um procedimento formal e um pouco complicado que devia ser seguido, mas que não iria mudar o fato e a direção das decisões americanas. (TRAUB, James, 2003, p. 51) [394]

Em vista disso, as Nações Unidas têm um objetivo basilar: lindar o poder de um componente fundamental à sua existência, o que só acontecerá quando houver uma potência equiparada a esse componente em várias esferas. Comparativamente aos esforços do P5 em sustentar suas prerrogativas, os Estados Unidos farão tudo o que for preciso para que as instituições internacionais não limitem as deliberações que Washington considere necessárias para salvaguardar sua segurança nacional.

A Composição do Conselho

A composição do Conselho, na esfera dos assentos permanentes, decorre do fim da II Guerra Mundial, como de suas negociações e acordos posteriores. Dessa forma, em um mundo cuja ordem tende a ser multipolar, considerando a interdependência das relações entre os Estados, revela-se uma hegemonia de cinco países e um poderio unicêntrico dos Estados Unidos.

[393] WEIS, Thomas G. **The Illusion of UN Security Council Reform**. Disponível em: < *http:/ /www.ony.unu.edu/The%20Illusion%20of%20UN%20Security%20Council%20 Reform.pdf*>. Acesso em 8 de nov. de 2009

[394] TRAUB, James. **The Next Resolution**. The New York Times, 13 de abr. 2003. p. 51. Disponível em: < *http://www.nytimes.com/2003/04/13/magazine/the-next-resolution.html*>. Acesso em: 3 de nov. 2009.

O declínio crescente de representatividade do Conselho de Segurança em relação à Assembleia Geral fez com que a maior parte dos membros das Nações Unidas fosse favorável ao aumento do número de assentos naquele.

Os críticos dessa medida afirmam que aumentar o número de assentos permanentes do CSNU apenas dificultará o andamento das atividades do órgão, tornando-o mais ineficiente, haja vista que um número maior de membros poderia vir a excluir muito mais matérias e eventualmente eliminar todos os tópicos da agenda do CSNU; paralelamente ao que diz Rousseau, em "Do Contrato Social", quando afirma que "o governo se enfraquece à medida que os magistrados se multiplicam"[395] e ainda que "a expedição dos negócios é mais lenta quando muitos os dirigem"[396]. Já os aspirantes às vagas, admitem-se prontos a abdicar do uso do veto temporariamente, o que provavelmente viria a reduzir de forma parcial o problema dos bloqueios, como seus votos seriam importantes na feitura das decisões, já que iriam poder exercer um bloqueio poderoso e melhor ressalvar seus interesses nacionais.

Os debates acerca da expansão do Conselho de Segurança impulsionam a discussão relacionada à estratégia de barganha utilizada pelos Estados para possuir um assento no Conselho e, consequentemente, as vantagens que esse assento proporciona. Ilyana Kuziemko e Eric Werker fazem uma correlação entre Conselho de Segurança e auxílio externo[397], alertando-nos para a possibilidade dos membros rotativos lucrarem durante sua estada no órgão, barganhando seus votos por auxílio econômico e político, em um período no qual eles apreciam um impulso em sua autoridade no cenário internacional. Segundo os estudiosos, principalmente nos anos de importância diplomática, um membro rotativo usufrui de um aumento de 59 % da ajuda total norte-americana, ao passo que ocorre um aumento de 8% da ajuda provinda das Nações Unidas, fatos que reforçam as hipóteses de suborno em relação à permanência no Conselho. Sendo assim, é pertinente afirmar que:

> [...] o CSNU não é, necessariamente, um órgão mantenedor da paz e da segurança internacionais como determina a Carta da ONU de 1945. É um órgão de preservação do *status quo* da atual ordem mundial tendo como eixo a liderança hegemônica dos EUA. (CASTRO, Thales,2006, p.3)[398]

Considerações finais

O antigo governo norte-americano deixou claros os objetivos do país no que diz respeito ao mundo e a prevalência deles em relação aos das demais nações, além de, através de suas ações unilaterais, reforçar e reafirmar seu poderio, constituindo, em muitos casos, um ultraje às relações internacionais.

Barack Obama, por sua vez, tenta afastar a imagem dos Estados Unidos do unilateralismo adotado pelo seu predecessor, buscando restaurá-la no diapasão internacional, ao proferir discursos voltados à cooperação, à luta contra o terrorismo, à paz, à economia global, à proliferação nuclear e às mudanças climáticas. Embora tais atitudes sejam louváveis,

[395] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. 3.Ed. São Paulo: Martin Claret, 2009. pag. 65

[396] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. 3.Ed. São Paulo: Martin Claret, 2009. pag. 65

[397] KUZIEMKO, Ilyana and WERKER, Eric. **How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations.** Disponível em: <*http://www.hbs.edu/research/pdf/06-029.pdf*>. Acesso em: 8 nov. 2009.

[398] CASTRO, Thales Cavalacanti. **A ONU aos 60 anos**: revisões, dilemas e perspectivas à luz da politicidade do Conselho de Segurança. Disponível em: < *http://jus2.uol.com.br/doutrina/ texto.asp? id=7304*>. Acesso em: 02 nov. 2009.

não se deve olvidar que a busca pelo poder está intensamente presente nas relações internacionais e que nenhum governo norte-americano abdicará de bom grado as prerrogativas de que desfruta, nem permitirá que nenhuma instituição internacional limite as ações que os Estados Unidos achem necessárias para preservar sua segurança e interesses nacionais.

A reforma do Conselho de Segurança é uma questão delicada e que envolve muitos interesses diferentes. No entanto, a dificuldade de executá-la não é digna de torná-la impossível. O item 2 do art.1 da Carta das Nações Unidas deve ser garantido, e cabe à comunidade internacional esse dever. O veto é um artifício que dificulta e, muitas vezes, bloqueia a atividade das Nações Unidas, em função dos interesses de uma ou de poucas nações do mundo e não de toda a comunidade internacional. Além disso, a atitude unilateral dos países e sua sobreposição às decisões das Nações Unidas podem acarretar prejuízos imensuráveis para a humanidade como um todo.

Referências

AMORIM, Celso L. N. **A reforma da ONU**. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/ iea/textos/amorimonu.pdf>. Acesso em: 1 nov. de 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Thales Cavalacanti. **A ONU aos 60 anos**: revisões, dilemas e perspectivas à luz da politicidade do Conselho de Segurança. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br /doutrina/texto.asp?id=7304>. Acesso em: 02 nov. 2009.

_____. **Ilusões e fracassos da reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp? id=7950>. Acesso em: 11 nov. 2009.

GLOBAL POLICY FORUM. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/>. Acesso em: 24 nov. 2009.

KUZIEMKO, Ilyana and WERKER, Eric. **How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations.** Disponível em: <http://www.hbs.edu/research/pdf/06-029.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2009.

LEMOS KLAUSING, André. **Conselho de Segurança**: alternativas para um projeto de reestruturação. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/ CNO_ARQ_NOTIC20061011110623.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2009.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. **O Futuro do Conselho de Segurança da ONU**: Ainda é Possível Reformá-lo?. Disponível em: <http://www.conpedi.org/ manaus/arquivos/Anais/Tarin%20Cristino%20Frota%20MontAlverne.pdf>. Acesso em:12 set. 2009.

NAHORY, Céline. **The hidden veto**. Disponível em: <http://www.globalpolicy. org/component/content/article/196-membership/42656-the-hidden-veto.html>. Acesso em: 3 nov. 2009.

NOGUEIRA, Carolina Dantas. **A China e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura /CNO_ARQ_ NOTIC20050705153739.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2009.

Obama tells UN new era demands global unity. CBC News, 23 de set. 2009. Disponível em: <http://www.cbc.ca/world/story/2009/09/23/un-general-assembly-obama381.html>. *Acesso em: 11 nov. 2009.*

ONU. A Carta da ONU e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Nova Iorque: Departamento de Informações Públicas, 1993.

ONU. A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's high level panel on threats, challenges and change. Nova Iorque: Departament of Public Information, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. 3.ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

TRAUB, James. **The Next Resolution**. The New York Times, 13 de abr. 2003. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2003/04/13/magazine/the-next-reso-

lution .html>. Acesso em: 3 de nov. 2009.

WEIS, Thomas G. **The Illusion of UN Security Council Reform**. Disponível em: <http://www.ony.unu.edu/The%20Illusion%20of%20UN%20Security%20Council%20Reform.pdf>. Acesso em: 8 de nov. 2009.

A PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DA ONU NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

THE UNITED NATION DEMOCRATIC VIEW IN LATIN AMERICA: A CRITICAL ANALYSIS

Jan Marcel de Almeida Freitas LACERDA[399]
Bruna Queiroz da Silva RIBEIRO[400]
Geórgia Marina Oliveira Ferreira de LIMA[401]

Resumo

O presente trabalho objetiva analisar a disseminação do modelo político democrático-liberal na conjuntura internacional globalizada, dando ênfase aos países latino-americanos. Partimos da ideia de democracia liberal propagada pela Organização das Nações Unidas (ONU), e analisamos o pressuposto de que os regimes democráticos são apaziguadores dos conflitos internos – no sentido de que as disputas serão resolvidas de forma pacífica, por meio das instituições do Estado de Direito -, e externos, através da fiscalização democrática da ONU nos Estados-Nação. Buscamos realizar um panorama da situação atual da democracia na América Latina

[399] Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. jan_marcel@hotmail.com

[400] Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. brunaqsribeiro@hotmail.com

[401] Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa. georgialima1@hotmail.com

relacionando-o ao pensamento de Norberto Bobbio, focando os conceitos de democracia, liberalismo e democracia liberal. Para tanto, utilizamos os relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2004 e 2007. Através desses, detectamos a dificuldade em implementar um regime democrático sólido, devido às desigualdades socioeconômicas e à falta de acesso à informação cidadã.

Palavras-chave: Democracia. ONU. América Latina. Bobbio.

Abstract

The present work aims to analyze the spread of the political liberal--democratic model in the globalized international conjunction, with emphasizing the Latin American countries. We start with the idea of liberal democracy seeded by the United Nations (UN), and we analyze the assumption that democratic regimes are appeasers to the internal conflicts - in the sense that disputes will be resolved peacefully, through institutions of the rule of law - and externally, as well as the role of this institution in the international scrutiny in the nation. We seek to achieve an overview of the current situation of democracy in Latin America relating it to the thought of Norberto Bobbio, focusing on the concepts of democracy, liberalism and liberal democracy. We used the reports of the United Nations Development Program (UNDP) for the years 2004 and 2007. Through these, we find difficulty in implementing a sound democratic system, due to socio-economic inequalities and lack of access to information among citizens.

Keywords: Democracy. UN. Latin America. Bobbio.

Introdução

A democracia na América Latina faz parte de uma realidade na qual há a influência de fatores econômicos, políticos, sociais, cultural, nacionais e internacionais. Essa democracia é centrada no modelo de democracia liberal, que conforme Francis Fukuyama em Fim da História está fadado ao sucesso. Segundo Norberto Bobbio, democracia e liberalismo estariam juntos:

> [...] hoje Estados liberais não democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais. Existem, em suma, boas razões para crer: a) que hoje o método democrático seja necessário para a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa, que estão na base do Estado liberal; b) que a salvaguarda desses direitos seja necessária para o correto funcionamento do método democrático (BOBBIO, 2000, p. 43).

Esta é a democracia liberal, que engloba ideais liberais e métodos democráticos de forma interdependente. Desta feita, aplicando os ideais da democracia liberal no contexto da América Latina, podemos nos questionar: qual a influência das Organizações Internacionais na disseminação do modelo democrático-liberal? Qual é a relação entre o desenvolvimento econômico e a democracia? Que importância tem a democracia na resolução de conflitos? Qual o estado da democracia na América Latina? Qual a influência das Organizações Internacionais no contexto latino-americano?

O artigo tem como base diversas produções textuais, tais como: os relatórios do PNUD de 2004 e 2007 sobre a América Latina; *Liberalismo e democracia* de Norberto Bobbio; *A urgência em problematizar as Nações Unidas* de Thiago Rodrigues e Wagner de Melo Romão; *Democracia Cosmopolita versus Política Internacional* de Raquel Duarte Villa

e Ana Paula Baltasar Tostes; *A questão democrática na agenda da OEA no Pós-Guerra Fria* de Rafael A. D. Villa; entre outros. Como também, foram utilizadas informações do Site oficial das Nações Unidas e dados estatísticos do Latino-barômetro.

Primeiramente, são apresentadas as três temáticas centrais do artigo e o conceito de democracia, assim como a visão desse conceito na América Latina. Em seguida, é levantado um panorama analítico da América Latina, mostrando a situação da democracia na região e as relações entre política, econômico, cultura e social.

Por fim, são apresentados três tópicos que analisam o conceito de Democracia Liberal; a influência das Organizações Internacionais na disseminação da Democracia Liberal; a democracia e a resolução de conflitos tanto no âmbito interno quanto no externo; e por fim, a relação entre o desenvolvimento econômico e a democracia.

Mesmo o artigo estando estruturado por partes, nosso entendimento é que as três temáticas – influência das Organizações Internacionais, desenvolvimento econômico e resolução de conflitos – estão intrinsecamente ligadas, evidenciando a dificuldade de abordar uma sem que as outras sejam referidas.

Considerações gerais

> "Democratic governance is valuable in its own right. It can also advance human development and the achievement of the MDGs for the following reasons: [1] When more than economic growth is considered, democracy can work to put in a political dynamic to respond to the social and economic priorities of people and contribute to reducing poverty and promoting human development. [2] Democracies contribute to political stability and thus to human security because open space for political contests allows for more peaceful resolution and management of conflict" […][402] .

De acordo com o excerto acima, podemos analisar as três dimensões – influência das Organizações Internacionais, desenvolvimento econômico e resolução de conflitos –, tendo em vista os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (ou *Millennium Development Goals* -MDGs), que são uma proposta de parceria global, que busca responder aos principais desafios do desenvolvimento mundial e aos apelos da sociedade civil. Sendo assim, é importante destacar que os MDGs foram decorrentes da resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, (A/RES/55/2 de 18 de setembro de 2000), pois, através desses objetivos, podemos observar a influência da Organização das Nações Unidas (ONU) na construção da governabilidade democrática. Ao mesmo tempo, verificamos a dimensão do desenvolvimento econômico, sendo esse associado à democracia, pois segundo o relatório sobre *A democracia na América Latina: Rumo a uma democracia cidadã e cidadãos*:

> [...] a democracia não é apenas um valor em si mesmo, como também um meio necessário para o desenvolvimento. Para o PNUD, a governabilidade democrática é um elemento central do desenvolvimento humano, porque por meio da política, e não só da economia, é possível gerar condições mais equitativas e aumentar as opções das pessoas (PNUD, 2004, p. 25).

A relação entre democracia e resolução de conflitos também é expressa no primeiro excerto, pois apresenta-nos o papel do Estado em uma democracia liberal, visto que "uma proposta central é construir uma nova legitimidade do Estado, uma vez que não existiria uma democracia

[402] Disponível no site oficial do PNUD: http://www.undp.org/governance/mdgs.htm .

sustentável sem um Estado capaz de promover e garantir o exercício da cidadania" (PNUD, 2004, p. 30).

Por meio dessas três dimensões, refletiremos diversos temas relacionados a elas, focando o contexto da América Latina como base de fundamentação dos objetivos do artigo. O primeiro deles é a democracia, mesmo sabendo que a definição de democracia não é única, nem universal, podemos esboçá-lo, de forma mais sintética, a partir do pensamento de Denis L. Rosenfield, sendo: "A democracia, no sentido etimológico da palavra, significa o 'governo do povo', ou 'governo da maioria'." (1994, p. 7), contudo, releva que "a democracia pode inclusive vir a significar uma mera aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos" (ROSENFIELD, 1994, p.13). Concomitantemente, esse fator negativo é relevante no contexto da América Latina, atentando para as dificuldades da democracia na região, pois "os problemas centrais nesse plano são a pobreza e a desigualdade, que não permitem que os indivíduos se manifestem como cidadãos com plenos direitos e de maneira igualitária no âmbito público, e que como em a inclusão social" (PNUD, 2004, p. 28).

Panorama analítico do contexto latino-americano

Prevalecem, na América Latina, nas últimas décadas, governos democráticos; porém, ao mesmo tempo, e de maneira paradoxal, essa região enfrenta uma crescente crise social, com índices altíssimos de desigualdade social, pobreza, desemprego, corrupção, baixos índices de educação, entre outras mazelas. Não é fácil compreender a razão dos recorrentes problemas, mas podemos esboçar que uma das causas é a não-consolidação da democracia devido à sua superficialidade e à conseqüente descrença por parte da população nesse regime. Tanto é que, foi verificado, através do relatório do PNUD, que mais de 50% dos latino-americanos sacrificariam um governo democrático caso fosse garantido o crescimento socioeconômico, submetendo-se, inclusive, ao regime autoritário. Segundo essas pesquisas, a maioria dos latino-americanos dá mais valor ao desenvolvimento econômico do que ao próprio regime democrático.

Para o relatório do PNUD (2004), a democracia é um meio de abrir espaços para inserir os cidadãos na participação política e social, principalmente aqueles mais atingidos pela exclusão. O problema na inserção dos indivíduos na plena cidadania social se refere, primeiramente, ao nível elevado de pobreza e à desigualdade, que os exclui do exercício de seus plenos direitos no âmbito político. Na America Latina, os índices de desigualdade são os mais altos do mundo, fazendo crescer na população a frustração pela falta de oportunidades e gerando, assim, a descrença no sistema político. Os mais atingidos pela marginalização são os pobres e as minorias étnicas, que ficam de fora da participação ativa na formação do estado democrático, o que é um erro, pois deveria haver o controle das ações estatais por parte dos cidadãos. Outro problema grave que merece a devida atenção é o desemprego, pois:

> O trabalho é um mecanismo-chave de inclusão social e do próprio exercício da cidadania, que tem um componente econômico. O aumento nos índices de desemprego durante a década de noventa é, conseqüentemente, uma das maiores falhas das democracias latino-americanas. E ainda mais: a proteção social dos trabalhadores diminuiu e aumentou o trabalho informal, em geral não qualificado e insuficiente para gerar uma integração social que garanta um mínimo de bem-estar. (PNUD, 2004, p.29)

Houve, na América Latina, uma diminuição na proteção social do trabalhador e continua diminuta a proteção das crianças no trabalho. Embora tenha melhorado a situação dos direitos humanos em comparação com a do período não democrático, tenham sido ratificadas as convenções internacionais relativas aos direitos civis e, inclusive, tenham sido criadas normativas nacionais nesse sentido, os dados mostram poucos avanços, persistindo, pois, uma cidadania social restrita. Segundo o PNUD: "[...] só será possível diminuir a pobreza de forma sustentável e melhorar as possibilidades de crescimento econômico se a desigualdade for reduzida." (PNUD, 2004, p.28). Além disso, persistiu de forma relevante a violação do direito à vida, à integridade física e à segurança.

Ocorreram, por outro lado, alguns avanços consideráveis, tais como: a menor influência ou gravitação política das Forças Armadas em quase todos os países; avanços em termos de saúde (a desnutrição infantil diminuiu, a mortalidade infantil também se reduziu e a expectativa de vida aumentou) e de educação (a taxa de analfabetismo diminuiu em todos os países e o nível de escolaridade aumentou, porém a qualidade da educação em geral é baixa); houve a abertura do espaço político para as mulheres e a possibilidade de diálogo entre os diferentes grupos sociais, o que caracteriza um avanço democrático e por fim, o não retrocesso ao autoritarismo. Entretanto, ainda é diminuta a parcela de afro-descendentes e dos socialmente excluídos, presentes no processo político. Dessa maneira, fica claro que apenas os requisitos mínimos de democracia foram cumpridos, existindo, ainda, um longo caminho a ser trilhado, de maneira gradual, até o alcance da democracia plena.

Muitos países se dizem democráticos, mas não são de maneira plena. O que se observa é que os privilegiados socialmente modificam as constituições nacionais utilizando critérios egoístas, de maneira que sejam favorecidos, esquecendo, muitas vezes, do interesse comum e intervém nos processos eleitorais, restringindo a independência dos poderes legislativo e judiciário. Foi constatado, pelo relatório, que em alguns países há a participação eleitoral irregular e impedimentos na entrada de novos candidatos nos partidos políticos, sendo essa uma primeira barreira para se alcançar a democracia, visto que, muitos são excluídos da participação efetiva na política em sua fase embrionária, gerando, dessa forma, desconfiança por parte da população. Não basta garantir o direito ao voto, tem que ser garantida a real participação no processo político através da ampliação da eficácia, transparência e responsabilidade dos partidos políticos. Como diz Hélgio Trindade (2009): "[...] a construção da democracia participativa supõe uma combinação entre cidadania democrática e representação política plena". Essa participação pode se dar através da promoção de estratégias de fortalecimento da sociedade civil entrelaçada com os partidos políticos e o próprio Estado.

Democracia liberal: o encontro entre liberalismo e democracia

Norberto Bobbio, em seu livro *Liberalismo e democracia*, no capítulo referente ao encontro desses dois conceitos importantes, esse autor estuda os dois temas de forma interligada e intrínsecos à democracia liberal, abordando da seguinte forma: "

> Não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada como o natural desenvolvimento do Estado liberal apenas se tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado da sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular (2000, p. 42 e 43).

Conforme trecho citado na introdução desse artigo, o autor atenta para as razões de uma ligação interdependente do liberalismo e da democracia, já que há a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa, pois segundo Bobbio: "a maior garantia de que os direitos sejam protegidos contra a tendência dos governantes de limitá-los e suprimi-los está na possibilidade que os cidadãos tenham de defendê-los contra os eventuais abusos" (2000, p. 43), como também atenta que, no tocante à salvaguarda os direitos para o funcionamento do método democrático:

> [...] ao reconhecimento dos direitos invioláveis da pessoa sobre os quais se funda o Estado liberal para o bom funcionamento da democracia, deve-se observar que a participação no voto pode ser considerada como correto e eficaz exercício de um poder político [...] (BOBBIO, 2000, p. 44).

Neste contexto, aplicando o pensamento de Bobbio na América Latina, esses fatores de defesa dos direitos esbarram na pobreza e na desigualdade da realidade latino-americana; dessa forma, o PNUD defende que: "o desenvolvimento democrático depende de que se amplie de maneira decidida a sociedade social, principalmente a partir da luta contra a pobreza e a desigualdade e da criação de trabalho de qualidade" (PNUD, 2004, p. 28). Nesse contexto, é importante analisar a figura do presidente do Brasil, Luis Ignácio Lula da Silva, pois é um político de base do Partido dos Trabalhadores (PT) e defende o governo de qualidade dentro de seus objetivos de governo, como também em fóruns internacionais. Vemos essa posição do governante brasileiro através da *Declaração conjunta do Presidente da República Federativa do Brasil e do Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho*, pois:

> No atual momento, marcado pelos impactos da crise econômica internacional sobre as economias e os mercados de trabalho de todos os países, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Diretor Geral Juan Soma via **concordam** que a promoção do emprego de qualidade para homens e mulheres, a extensão da proteção social, o respeito aos princípios e direitos fundamentais do trabalho e o diálogo social, no marco do Programa de Trabalho Decente da OIT, constituem um conjunto eficaz de políticas para responder à crise econômica atual. (OIT, p. 1, grifo do autor)

Dessa forma, é esse modelo de democracia que é propagado pela ONU e pela OEA, conforme fica claro em um dos pontos de uma breve súmula do documento estratégico do Comitê para uma ONU Democrática:

> 13. A Assembleia Parlamentar nas Nações Unidas deverá estar aberta a todos os estados membros das Nações Unidas que tenham um parlamento constitucionalmente instituído. A desvantagem ligada à participação de países não-democráticos poderia ser contrabalançada por vantagens noutros campos pela inclusão de "pseudo-parlamentares" entre si, a assembléia poderia exercer sobre eles uma influência democratizante e dessa forma tornar-se numa força para o avanço da democracia nos países não-democráticos (Comitê para uma ONU Democrática, 2004, p. 2)

Essa disseminação da democracia liberal pela ONU está ligada aos discursos liberais, já que "autores que viam a inevitabilidade das conexões transnacionais construindo *interdependências complexas* que iriam modificar os interesses dos Estados até transformá-los em *Estados para o comércio*, e não *para a guerra*" [grifo do autor] (RODRIGUES e ROMÃO, 2009, p. 1 e 2). Concomitantemente, podemos ainda observar que esses discursos liberais estão mais afundo ligado aos ideários de Woodrow Wilson na formação da Liga das Nações, já que:

> Corolário desse percurso (Estados para o comércio) foi a atualização da premissa liberal, tal qual a sustentada por Woodrow Wilson à época da

> formação da Liga das Nações, de que democracias – por terem supostamente pacificado a guerra doméstica convertendo-a ao jogo político-partidário – seriam muito menos propensas à guerra que Estados autoritários (RODRIGUES e ROMÃO, 2009, p. 2).

Democracia: A influência das organizações internacionais e a redução de conflitos

> "The protection and promotion of the universal values of the rule of law, human rights and democracy are ends in themselves. They are also essential for a world of justice, opportunity and stability. No security agenda and no drive for development will be successful unless they are based on the sure foundation of respect for human dignity" [403]

Conforme as palavras do ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, podemos analisar o fortalecimento da função onusiana de solução de conflitos armados no Pós-Guerra Fria, como também a vinculação desse fortalecimento graças a inexistência de valores contrários aos ocidentais após a queda da URSS e, conseqüentemente, há a disseminação da universalidade de valores do Ocidente, tais como: direitos humanos, democracia, Estado de Direito, liberalismo econômico, entre outros. Para tanto, diversos são os mecanismos utilizados pela ONU, contudo, este artigo dá ênfase ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e seu objetivo de fortalecer a governabilidade democrática e o desenvolvimento, tendo como focos os estudos no contexto da América Latina.

Um conceito chave para se pensar a democracia e o Estado de Direito dentro do universo da ONU é a Governança Global, pois, conforme as palavras dos líderes mundiais no World Summit 2005: " We acknowledge that good governance and the rule of law at the national and international levels are essential for sustained economic growth, sustainable development and the eradication of poverty and hunger"[404]. Dessa forma, alguns conceitos são levantados pelo autor Humberto Schubert Coelho, entre esses está a governança global, que embasado nas obras de Kant e Giddens, o autor reflete que "[...] para ambos os autores a idéia de um governo internacional deriva da idéia de democracia estendida a toda a humanidade, em todas as instâncias" (COELHO, 2009, p. 6). Contudo, no âmbito internacional, esse governo internacional não se aplica por causa do conceito da soberania dos Estados e de anarquia do Sistema Internacional.

No entanto, é importante destacar uma das principais polêmicas que envolvem a democracia na ONU, pois a presença do Conselho de Segurança, com cinco países com poder de veto, vai contra os princípios democráticos, já que cinco nações dispõem de vantagem frente as demais. De acordo com Thiago Rodrigues e Wagner de Melo Romão no texto A urgência em problematizar as Nações Unidas, questionamentos são feitos a esse respeito não-democrático da ONU, mas conclusões são difíceis de serem tomadas devido à problemática história da organização. Enfim, os questionamentos são esses:

> Mas será que Conselho de Segurança e a Assembléia Geral são de fato excludentes e paradoxais? Expressaria o primeiro, a presença inexorável do realismo, e a segunda, o ideário liberal? Seria a presença do Conselho uma deturpação dos princípios liberais e a permanência da Assembleia uma ilusão de democracia? (2009, p. 4).

Utilizando a nomenclatura utilizada por Ernst Hass, no artigo *Regionalism, functionalism and universal international organization*, po-

[403] Kofi Annan, In "Larger Freedom", disponível em: http://www.undp.org/governance/index.html

[404] Ver documento da Assembléia Geral A/RES/60/1.

demos mudar o foco da Organização Internacional Universal – a ONU - para uma Organização Regional – a Organização dos Estados Americanos (OEA) -, sendo assim, há nessa instituição uma reformulação institucional no período Pós-Guerra Fria, dessa forma, a OEA passa por essa reformulação e a Carta Democrática de 2001 é um ponto chave para esse artigo. Sendo assim, Bueno e Melo no texto *A carta democrática interamericana e a eterna novidade da democracia,* avaliam que:

> Os líderes enfatizam a necessidade de fortalecer a capacidade do hemisfério de responder quando a democracia é ameaçada e instruíram seus chanceleres a preparem uma Carta Democrática "que reforçasse os instrumentos da OEA para defesa ativa da democracia representativa" (BUENO e MELO, 2001, p. 225).

A partir do texto *A questão democrática na Agenda da OEA no Pós--Guerra Fria* de Rafael A. D. Villa, podemos pensar aspectos importantes, como a utilização da OEA como instrumento dos EUA, segundo o autor:

> Com a queda da União Soviética já não existe mais, hoje, tal concorrência ideológica e o que se vem chamando de *globalização da política* ou de governabilidade internacional coincide em muito com uma das grandes tradições e objetivos da política externa americana: a aceitação como valor e como prática de sua concepção liberal de democracia (VILLA, 2003, P. 56, grifo do autor).

Por fim, Villa (2003) analisa o que leva uma organização a adotar os princípios da democracia liberal, sendo elencadas três possíveis hipóteses de respostas: que os regimes democráticos são menos propensos à guerra e a atitudes belicosas; que o modelo democrático-liberal se impôs como imperativo categórico no Pós-Guerra Fria; e por fim, que as organizações internacionais incorporam os princípios da democracia liberal por causa das exigências democráticas dos Estados-membros. Dessa forma, há a necessidade de embasar mais a primeira hipótese, pois as demais já foram refletidas ao longo do corpo deste artigo.

No âmbito interno, a diminuição de conflitos é ocorrência da decisão de adotar o Estado de direito, que segundo Norberto Bobbio: "[...] todos os cidadãos devem ser submetidos às mesmas leis [...]" (Bobbio, 2004, p. 40). Complementando, assim como Bobbio, Coelho argumenta que o Estado de direito está ligado ao Estado liberal, já que analisando o pensamento de Kant: "[...] deveria ao mesmo tempo ser forte (Estado), para fazer valer tanto a lei quanto a vontade do povo, e liberal, para que os indivíduos pudessem se auto-determinar" (COELHO, 2004, p. 4).

Já no âmbito externo, o pensamento de que regimes democráticos são menos propensos à guerra está ligado às reflexões teóricas do liberalismo clássico, principalmente, de Kant. De acordo com Rodrigues e Romão, os discursos liberais são: "ancorados na noção de que a produção de normas e foros internacionais para solucionar pacificamente as controvérsias entre os Estados, acompanhada de uma renúncia explícita à guerra de agressão" (2009, p. 2). Conseqüentemente, os autores analisam que: "[Kant] vinculou a conquista do estado civil doméstico à superação do estado de natureza internacional, por meio de um contrato entre todas as repúblicas livres". Enfim, foi a partir de pensamentos liberais que houve a disseminação do pensamento de paz democrática, sendo essa propagação do modelo democrático--liberal vista da seguinte forma:

> [...] democracias dificilmente guerreariam entre si, dados os altos custos políticos, econômicos e sociais (internos e externos) de uma ação desse tipo. Seria mais vantajoso, tanto política quanto economicamente, evitar a guerra, deixando fluir o comércio, os processos de integração

> regional, os acordos internacionais para regular a selvageria internacional. (RODRIGUES e ROMÃO, 2009, p. 2).

Desenvolvimento econômico e democracia

A relação entre liberalismo e democracia é retomada no pensamento de Bobbio, no capítulo referente ao novo liberalismo, do livro *Liberalismo e Democracia* (2000). Neste contexto, esse novo liberalismo é estruturado como contraposição do Estado Soviético, pois:

> Os socialistas querem um Estado fortíssimo, responsável por tudo e que arque com todas as necessidades. Este super-Estado iguala os cidadãos à força objetivando o bem comum, mas retira do cidadão o mais primordial dos bens, a liberdade. Os neo-liberais por sua vez querem reduzir ao máximo o Estado, livrando-os de encargos e imposições nacionalistas (COELHO, 2009, p. 4)

Sendo assim, por meio do pensamento do economista austríaco Friesrich Von Hayek, Bobbio destaca a importância de distinguir liberalismo e democracia, pois um é centrado na teoria econômica e o outro é centrado na teoria política. Dentro disso, Hayek atenta que há uma diferença de respostas a problemas nas abordagens do liberalismo e da democracia, pois cada um centra-se: "o liberalismo aos problemas das funções do governo e em particular à limitação de seus poderes; a democracia ao problema de quem dever governar e com quais procedimentos" (BOBBIO, 2000, p. 88). Sendo mais detalhado, da seguindo maneira:

> O liberalismo exige que todo poder – e, portanto, também o da maioria – seja submetido a limites. A democracia, ao contrário, chega a considerar a opinião da maioria como o único limite aos poderes governativos. A diversidade entre os dois princípios emerge do modo mais claro ao se atentar aos respectivos opostos: para democracia, o governo autoritário: para o liberalismo, o totalitarismo. (HAYEK *apud* BOBBIO, 2000, p. 88).

Nesse contexto, o liberalismo é defensor do Estado mínimo, mas, é importante destacar que os recentes relatórios da ONU têm constatado que na maior parte das chamadas democracias, o direito ao voto não está sendo acompanhado pela liberdade, pregada pelo liberalismo. Conseqüentemente, podemos observar que, segundo o relatório de 2004 do PNUD, um dos temas importantes é a necessidade de reformulação do Estado, pois "com Estados fracos e mínimos, só é possível aspirar a conservar democracias eleitorais" (PNUD, 2004, p. 30). Sendo assim, o relatório aponta caminhos a serem seguidos, pois:

> [...] o Relatório convida ao debate sobre a necessidade de um Estado capaz de conduzir o rumo geral da sociedade, processar os conflitos de acordo com regras democráticas, garantir eficazmente o funcionamento do sistema legal, preservar a segurança jurídica, regular os mercados, estabelecer equilíbrios macroeconômicos, fortalecer sistemas de proteção social baseados nos princípios de universalidade e assumir a preeminência da democracia como princípio da organização social (PNUD, 2004, p.30).

Contudo, todo esse contexto da América Latina recai na problemática da pobreza e das desigualdades, dessa maneira, é importante destacar a importância de um pensamento refutado pelo economista Amartya Sen, segundo esse autor:

> Não é difícil perceber que essa força [das necessidades] fatalmente pesa mais do que outras pretensões, como a liberdade política e os direitos civis. [...] Sem dúvida deve-se dar prioridade, argumenta-se, à satisfação de necessidades econômicas, mesmo se isso implicar um compro-

> metimento das liberdades políticas. Não é difícil pensar que concentrar-se na democracia e na liberdade política é um luxo que um país pobre "não pode dar" (SEN, 2000, p. 174).

Esse pensamento destacado por Amartya Sem pode ser atrelado ao momento vivido pela América Latina, sendo vinculado aos dados do Relatório de 2004 - *A democracia na América Latina: Rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*, podemos verificar através do seguinte trecho:

> Na realidade, muitas pessoas que dizem preferir a democracia a outros regimes têm atitudes pouco democráticas em relação a diversas questões sociais. Em 2002, quase metade (48,1 por cento) dos entrevistados que diziam preferir a democracia a qualquer outro regime, preferia igualmente o desenvolvimento econômico à democracia, e um percentual semelhante (44,9 por cento), que dizia preferir a democracia, estava disposto a apoiar um governo autoritário, desde que resolvesse os problemas econômicos do seu país. (PNUD, 2004, p. 139)

Por fim, o relatório do PNUD nos orienta que não podemos separar as esferas política e econômica dentro da democracia liberal, pois são esferas interdependentes e que devem seguir ligadas para que os objetivos para a América Latina sejam alcançados. Desta feita, concluímos esse tópico com a reflexão do relatório sobre a importância da economia:

> Outro tema central a ser debatido é o das possibilidades de uma economia congruente com a democracia, ou seja, uma economia que promova a diversidade para fortalecer as opções cidadãs. Sob essa perspectiva, o debate sobre a diversidade de formas de organização do mercado deve fazer parte da agenda de discussão pública. A discussão sobre o futuro da democracia não pode ignorar as opções econômicas. A economia é chave porque dela depende a ampliação da cidadania social (PNUD, 2004).

Considerações finais

Planejou-se neste artigo proporcionar uma familiarização com a democracia na América Latina e as suas esferas de influência, e é fato que a democracia é um fenômeno, no qual se desenvolve em diversas esferas, entre essas: política, social, econômica e cultural. Dessa forma, conforme Villa (2003), o "imperativo categórico" da democracia liberal está ligado a uma nova ordem mundial no Pós-Guerra Fria, sendo essa ordem atrelada à influência das organizações internacionais, como também às demais dimensões expostas no artigo *Desenvolvimento econômico e resolução de conflitos.*

Com toda a abordagem feita pelo texto do artigo, podemos esboçar que na América Latina, para que ocorra o fortalecimento da democracia, é necessário que se garanta a cidadania inclusiva, resolvendo os problemas estruturais e a integração política, que está intimamente ligada ao crescimento da economia, pois atribuindo ao povo – principalmente, aos mais pobres – o poder político, estará, conseqüentemente, diminuindo a pobreza. Além do mais, é necessário fomentar a participação tanto no plano conceitual quanto na prática, dessa maneira, consonante ao seguinte pensamento:

> O objetivo principal da participação no plano conceitual, é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las (FURRIELA apud BORJA apud JACOBI, 2002, p. 29).

Com o intuito de satisfazer os objetivos do trabalho, optou-se por reflexões teóricas dos temas abordados e uma análise teórica das dimen-

sões - influência das Organizações Internacionais, desenvolvimento econômico e resolução de conflitos -, dentro do contexto da América Latina. Enfim, os resultados obtidos satisfazem os requisitos de objetividade e a dimensão que pretendia atingir.

Referências

BIDERMAN, R. . **Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2002. v. 01. 194 p.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6 a ed. Trad. Marco Aurélio. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BUENO, Antônio de Pádua Fernandes; MELLO, Julius Moreira. **A Carta Democrática Interamericana e a Eterna Novidade da Democracia**. Revista Cena Internacional. Brasília, v. 3, n. 2, p. 240, 2001.

COELHO, H. S. **O Mercosul numa perspectiva democrática das relações internacionais**. Centro de pesquisas estratégicas Paulino Soares, Juiz de Fora MG, 17 mar. 2006.

HAAS, Ernst B. "**Regionalism**, **functionalism and universal international organizations**", World Politics 8, 2 (1955): 238-263.

NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, A/RES/55/2 de 18 set. 2000. Disponível em: <http://ww2.unhabitat.org/whd/A_RES_55_2.PDF.> Acesso em: 30 de setembro de 2009.

_____. **Desenvolvendo uma Democracia Internacional.** Disponível em: <http://www.unpacampaign.org/documents/pt/STRATEGYPAPER_EXEC.pdf.> Acesso em: 4 de novembro de 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Declaração conjunta do Presidente da República Federativa do Brasil e do Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho.** Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/topic/decent_ work/doc/declaracao_conjunta_6.pdf .> Acesso em: 06 de dezembro de 2009.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos**. São Paulo, LM&X, 2004.

_____. **Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)**. Disponível em: <http://www.undp.org/governance/mdgs.htm.> Acesso em: 2 de novembro de 2009.

_____. **Democratic Governance**. Disponível em: http://www.undp.org/governance /index.html. Acesso em: 2 de novembro de 2009.

_____. **Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia em América Latina**. Disponível em: Disponível em: <http://www.undp.org/governance/mdgs.htm.> Acesso em: 2 de novembro de 2009.

RODRIGUES, Thiago e ROMÃO, Wagner de Melo. **A urgência em problematizar as Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.livrariacultura.com.br/imagem/capitulo/1810051.pdf.> Acesso em: 30 de setembro de 2009.

ROSENFIELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SILVA, Marcelo Lira. **A democratização das relações internacionais: o caráter civilizatório da democracia**. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/013/13silva.pdf.> Acesso em: 30 de setembro de 2009.

TRINDADE, Hélgio. **Os desafios da democracia na América Latina.** Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/ view/1090/.> Acesso em: 8 de novembro de 2009.

VILLA, Rafael. **A questão democrática na agenda da OEA no pós–Guerra Fria**. Revista de Sociologia e Política. N. 20, jun 2003.

VILLA, Rafael Duarte e TOSTES, Ana Paula Baltasar. **Democracia Cosmopolita Versus Política Internacional.** Revista Lua Nova, n. 66, p. 205-214. São Paulo, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n66/29085.pdf>

A ATUAÇÃO DA ONU EM HAITI: UM BALANCO CRÍTICO

THE ROLE OF THE UN IN HAITI: A CRITICAL REVIEW

José Gabriel Ferreira CAMPOS[405]

Resumo

O Presente artigo tem como objetivo discutir a atuação das Nações Unidas no Haiti, desde sua primeira atuação no país até os dias atuais, analisando a efetividade de suas ações e as críticas levantadas ao longo destes anos. O âmbito de análise será ampliado às questões relativas à presença da ONU no Haiti, bem como ao modo que sua política de promoção da paz dos direitos Humanos vem sendo conduzida.

Palavras-chave: Nações Unidas. Haiti. Manutenção da paz

Abstract

This article aims to discuss the role of the United Nations in Haiti since its first performance in the country until the present day, analyzing the effectiveness of its actions and criticisms raised over the years during this period. The field of analysis will be extended to matters relating to the UN presence in Haiti, and the way that its policy of promoting peace of Human rights has been conducted

[405] Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. E-mail: gabrielflip@gmail.com

Keywords: United Nations. Haiti. Peacekeeping

Introdução

A história do Haiti é marcada por uma série de insurgências, conflitos e rebeliões. Desde a proclamação de sua independência em 1804, diversos regimes políticos foram instaurados, que vão oscilar entre modelos de regime democrático – ou pelo menos tentativas deste – até regimes ditatoriais. A Situação de Instabilidade Política ao longo desse período contribuiu consideravelmente para um quadro constante de atraso e subdesenvolvimento para o país.

No início da década de 1990 a situação do Haiti apresentava-se extremamente conturbada. Pressões internas e externas levaram o regime militar a colaborar com o processo eleitoral democrático[406], composto agora, também por membros da sociedade civil. Nesse contexto Jean - Bertrand Aristide é eleito democraticamente por voto popular em 1990, porém, logo em seguida é deposto e forçado ao exílio por um novo golpe militar. Em 1993 a ONU autoriza a primeira missão de paz no Haiti, a UNMIH, que no ano seguinte, com um massivo apoio militar americano ocupa "pacificamente" o país e garante o retorno de Aristide ao poder.

Entre 1994 e 2001 além da UNMINH outras três missões de paz foram estabelecidas: UNSMIH (United Nations Support Mission In Haiti); UNTMIH (United Nations Transition Mission In Haiti); MIPONUH (United Nation Civilian Police Mission In Haiti), todas voltadas à questão de segurança com o apoio dos EUA. No entanto, as ações promovidas por essas missões mostraram-se insuficientes, colaborando ainda

[406] Após longo período de ditadura militar, organizações não governamentais bem como a igreja católica passou a atuar de maneira a pressionar o governo. Apoiado agora pela imprensa internacional em especial a norte-americana.

mais para o agravamento do quadro de corrupção e violência instaurado no país. O Ambiente Caótico e as crescentes insurgências populares em reação a ineficiência do governo na administração do país, levaram o então presidente Jean - Bertrand Aristide a renúncia, deixando o cargo a mando de Boniface Alexander – Presidente da Suprema Corte - que mais uma vez solicitou ajuda internacional para o restabelecimento da paz e do Estado de direito no país. Assim, em 2004 é aprovada pelo conselho de segurança da ONU mais uma missão de paz no Haiti, esta agora, intitulada MINUSTAH.

Desde a instituição da MINUSTAH, a missão de paz Haiti já foi prorrogada Cinco vezes. No entanto, apesar de questões relacionadas aos direitos humanos serem adicionados na pauta das ações promovidas pela missão, ainda poucos progressos foram obtidos no sentido de criar estabilidade e segurança para o país. Questões básicas como alimentação, saúde e moradia ainda são problemas que fazem parte da vida de grande parte da população, que, de maneira geral, vem questionando a influência negativa que o liberalismo econômico e a presença de organismos como FMI, Banco Mundial exercem no país. Vale ressaltar que as críticas apresentadas neste artigo são baseadas em artigos jornalísticos e dados coletados em sites oficiais da ONU, do governo brasileiro, e de outros organismos internacionais. Buscando dessa maneira a ampliação no âmbito de análise das questões relacionadas à ONU e a missão de Paz no Haiti.

Para isso, procurarei desenhar um breve panorama histórico da presença das Nações Unidas no Haiti, desde sua primeira atuação (1993) até a instituição MINUSTAH (2004), conferindo a esta uma atenção especial. Destacando seus pontos negativos, bem como as eventuais críticas com relação à efetividade das ações ao longo desse período.

A ONU e o Haiti

Pretender avaliar a atuação da ONU no Haiti a princípio parece ser uma tarefa fácil. Com sua ajuda, o país conseguiu restabelecer o regime democrático e assegurar sua manutenção até os dias atuais. Contribuição notória, porém não suficiente para estabelecer um clima de paz e desenvolvimento para a nação haitiana. Cinco missões compreendem a participação no processo de restauração e manutenção da paz e do regime democrático no país, são estas: UNMINH (Uni Ted Nations In Haiti) 1993 – 1996; UNSMIH (United Nations Support Mission In Haiti) 1996 – 1997; UNTMIH (United Nations Transition Mission In Haiti) 1997; MIPONUH (United Nation Civilian Police Mission In Haiti) 1997 – 2000; e por último a MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission In Haiti) 2004- 2010.

Entre 1994 e 2001 as missões tinham foco apenas na questão de segurança, em especial no projeto de reforma policial haitiana. Somente com a MINUSTAH em 2004 buscou-se maior empenho no fortalecimento das instituições assim como trabalhar na promoção dos direitos humanos. Durante esse período podemos destacar o desmantelamento das forças armadas- vistas pela maioria da população como instrumento de repressão- e a criação da policia nacional haitiana (PNH) emergindo como a principal instituição de segurança no país.

Em 1994 é instaurada a UNMIH, seus objetivos, restaurar e assistir o governo democrático do Haiti, assegurando um ambiente seguro e estável trabalhando na proteção das instituições e na profissionalização do das forças armadas haitianas, garantindo dessa maneira, a permanência do regime democrático. Nesse período é evidente a influência externa

- em especial a norte-americana – na política do país[407]. Destaca-se também a criação da Policia Nacional do Haiti (PNH) que, em linhas gerais, pautava-se num modelo pouco condizente com a realidade haitiana.

Do período que vai até o ano de 2001 outras três missões de paz foram estabelecidas, todas com projetos de reforma policial. No entanto a falta de coordenação entre os projetos apenas colaborou para o agravamento na relação entre a polícia e a população. Não houve um planejamento no qual as diversas áreas no campo da segurança (sistema judiciário, penitenciário, assim como a polícia) atuassem de maneira integrada[408], soma-se a isso "a decadência econômica e a resiliência dos lideres políticos haitianos em repassar o poder aos seus sucessores de maneira pacífica" (Melo, p111 2008). Como resultado o PNH – sob tutela da ONU – mostrou-se incapaz de se apresentar de modo imparcial, onde a polarização política, associada a uma cultura de corrupção e politização, instalou-se na polícia. O envolvimento de soldados no tráfico de drogas e o crime organizado, a falta de recursos e pessoal qualificado associado a uma má administração levou descrédito das instituições junto à população e a consequente eclosão de uma guerra civil.

Em 2004, a corrupção do PNH já era tamanha, que levou ao surgimento de um conflito armado no Haiti e a queda do até então presidente Jean Bertrand Aristide[409]. Dentre as razões do conflito podemos destacar: o envolvimento de gangues e grupos armados com a criminalidade e o tráfico de drogas; a ausência de um Estado de Direito forte que inibisse o clima de impunidade e corrupção endêmica dentro do sistema. Assim, com a saída de Aristide, assume Jose Boniface Alexandre, que ao reconhecer o cargo prontamente solicitou assistência internacional em carta encaminhada a ONU. Neste contexto surge a MINUSTAH, que vai então buscar um modelo de atuação mais dinâmico, porém não menos controverso.

A minustah

Nesta que podemos caracterizar como a segunda fase no processo de estabilização da paz no Haiti, o Brasil desempenha um papel preponderante, seja no comando das ações militares ou no modo de atuação que vem desempenhando nesta missão. Outros seis países latino-americanos também fazem parte das ações integradas da MINUSTAH: Paraguai, Argentina, Peru, Chile, Venezuela e Guatemala. Inclui-se também nessa lista a colaboração de países como, Benin, Canadá, Chade, Croácia, França, Jordânia, Nepal,

Portugal, Turquia, totalizando um efetivo de 6.700 homens (www.exercito.gov.br, 01/2010).

Em agosto de 2004, na Conferência de Doadores para o Haiti[410] 1,085 bilhão de dólares foi arrecadado. "Aprovou-se com a participação das autoridades haitiana, um amplo programa de recuperação, com a participação do Banco Mundial, FMI, BID, PNUD e Comissão Européia" (Mota,

[407] Após o fracasso de uma série de negociações, o conselho de segurança autorizou, com o consentimento de Aristide o despacho de uma força multinacional, composta por 20 mil homens, sob o comando do EUA, com autoridade para usar todos os meios necessários afim de assistir ao governo a manutenção da ordem pública no país.

[408] Embora o PNH tenha recebido considerável atenção, muito menos recursos foram destinados à reforma dos sistemas judicial e penal, estes que se encontravam disfuncionais e corrompidos.

[409] Jean-Bertrand Aristide, nascido a Port-Salut, 15 de Julho de 1953, é um político haitiano e ex-padre católico salesiano, ligado à teologia da libertação, que foi presidente do Haiti em três períodos: em 1991, de 1994 a 1996, e novamente de 2001 a 2004.

[410] Em Washington, 13 de julho de 2004 o governo interino do Haiti, a comissão Européia, o Banco interamericano de Desenvolvimento, as Nações Unidas e o Banco Mundial promoveram uma avaliação social no país, definindo as necessidades econômicas e políticas para os 2 anos seguintes. Determinando que as necessidades totais de financiamento deveria chegar a US $ 1,3 bilhão.

p354, 2005). No entanto, até então não havia nenhum plano concreto para o restabelecimento da paz para o país, sendo assim, persistiram os mesmos erros: prioridades na questão de segurança (em especial a policia), a falta de coordenação entre as instituições necessárias para a garantia da segurança.

Somente em 2006, um projeto abrangente passou realmente a ser posto em prática. Com uma postura menos repressiva, buscando agora, desenvolver ações de caráter assistencialistas visando à melhora na condição de vida da população. Reconheceu-se também nesta ocasião a persistência do quadro de impunidade ainda latente no país.

> The human rights situation and the impunity enjoyed by those who commit violations of human rights remained a deep concern, the report stated. There was an urgent demand for justice in Haiti. The Secretary-General appealed to the Transitional Government to set the example by promptly initiating an investigation into those human rights violations allegedly committed by national police officers. The State institutions responsible for guaranteeing respect for the rule of law—including the police, the justice and prison systems—remain particularly weak. Therefore, he encouraged the Transitional Government to explore the practical means by which the international community might provide immediate assistance to expedite some of the most sensitive cases. (http://www.un.org , 2010) ”

Vale destacar que apenas uma modesta fatia dos recursos aplicados na missão foi destinada ao desenvolvimento de tais trabalhos. Outro importante papel da influência onusiana por meio da “MINUSTAH consiste na busca pela institucionalização de um modelo de política nacional baseada num referencial democrático-liberal” (Melo, p116, 2008) idealizado pela ONU. Seu mandato já foi estendido por mais de cinco vezes, sendo freqüentemente revisado e reformulado para atender às novas demandas no país caribenho.

Críticas

Não é difícil destacar as discrepâncias entre os objetivos da missão de paz, e o modo em que esta vem sendo conduzida ao longo desses anos. Em mais de quinze anos de atuação poucas mudanças ocorreram. É certo que o regime democrático foi garantido, no entanto, as demais instituições responsáveis por assegurar um Estado de direito, bem como um projeto que busque estabilização econômica, continuam bem aquém do necessário para atender as expectativas do país.

Atualmente o Haiti ocupa 149º lugar no ranking do IDH da ONU[411]·. Os salários, estão entre os mais baixos da America Latina, como se isso já não fosse muito, recentemente foi abalada por um terrível terremoto que acabou com a vida de milhares de pessoas.

Dentre as críticas a atuação da ONU, podemos destacar o possível interesse na permanência da situação econômica na qual se encontra o país; como também na preservação do modelo democrático-liberal idealizado pelos países de centro (em especial os EUA) e por algumas elites locais; por se utilizam da fragilidade financeira do país para atingirem seus objetivos. Bancos internacionais parecem também ser favorecidos por tal política, que por meio de financiamentos para o “estabelecimento da paz e a reconstrução do país” o escravizam ainda mais, deixando o Haiti em uma situação de dependência quase que absoluta. Não é difícil de ser compreendido que um Estado falido, consumido pela corrupção e

[411] O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros fatores para os diversos países do mundo. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população, especialmente bem-estar infantil. É usado para distinguir se o país é desenvolvido, em desenvolvimento ou subedesenvolvido, e para medir igualmente o impacto de políticas econômicas na qualidade de vida. O índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq e pelo economista indiano Amartya Sen.

o crime organizado é incapaz de honrar seus compromissos, principalmente quando estes recursos são majoritariamente destinados para setor de segurança ao invés de áreas importantes carentes de recursos, como: saúde, educação, infra-estrutura ou mesmo alimento, fundamentais para o desenvolvimento da nação.

Existem correntes que defendem que a atual posição do país não se deve apenas a problemas internos, mas também às formas de exploração desigual dos recursos ao redor do globo. O liberalismo econômico, o intercambio desigual dos recursos reforçam bem a postura dúbia, onde o interesse na preservação do quadro de subserviência haitiano às nações desenvolvidas parece mais evidente que um projeto para sua recuperação, fato notável em um artigo da escritora Phyllis Bennis[412] (1995).

> The U.S. role was ambiguous. Washington policy-makers officially supported Father Aristide and backed his return to Haiti, but the military junta was led by officers with a long history of training by and continued connections to U.S. military and CIA institutions. And the U.S. itself was clear that "the United States intends to contain Haiti's popular movement, by force if necessary. The objective, in the words of one U.S. Army Psychological Operations official, is to see to it that Haitians 'don't get the idea that they can do whatever they want.
> What the U.S. did want was minimal stability, just enough to insure economic viability for Haiti to continue as an off-shore factory labour pool for U.S. manufacturers. A World Bank plan was crafted in August 1994, imposing structural adjustment plans on the feeble Haitian economy. Implementing those plans could be most credibly carried out by Father Aristide - although that was not necessarily required. There were no illusions in the Pentagon: one military official asked rhetorically, "Who are we going back to save? ...It's not going to be the slum guy from Cite Soleil....It'll be the same elites, the bourgeoisie and the five families that run the country (Bennis, 1995).

Ao que se percebe, a situação em que se encontra o país parece confortável àqueles que vêm conduzindo as missões e sua política.

É bem verdade que após a entrada do Brasil no comando da MINUSTAH em 2004, algumas mudanças na postura da missão ocorreram de fato. Mesmo assim, ações de caráter assistencialistas, bem como novas abordagens no campo de ação, estão longe de se tornarem prioridade e atender o imenso contingente populacional carente de ajuda. A recente catástrofe no Haiti parece novamente reproduzir essa ambigüidade, onde o foco atual é a assistência às vítimas do terremoto. Talvez mais um projeto emergencial que pouco parece ter interesse na estabilidade no país. Possibilidade essa, destacada por Sombra Saraiva em um artigo recente.

> Acompanhar a cobertura internacional, das agências britânicas, francesas e alemãs, na Europa desses dias, é hilário. O Haiti preencheu o noticiário monótono do frio polar e da neve. É como se no Haiti não houvesse passado, mas apenas terra arrasada, em descoberta tardia das responsabilidades internacionais antes não reconhecidas. O silêncio das grandes potências em relação aos projetos brasileiros, apresentados anos atrás, de construção de infra-estruturas e autonomia energética no Haiti, é gritante (Saraiva, 2010).

A própria necessidade de um número cada vez maior de missões de paz pode refletir o alastramento das injustiças de ordem mundial. Sendo assim, seria ingênuo ignorar os fenômenos globais decorrentes dos movimentos estratégicos das elites mundiais, "do protecionismo comercial; da

[412] Phyllis Bennis é membro do Transnational Institute e do Instituto de Estudos Políticos em Washington DC (EUA). Trabalhou como jornalista da ONU durante 10 anos, atualmente trabalha como consultor dos oficiais das Nações Unidas bem como dos projetos democráticos propostos pela ONU. Autor de vários artigos e livros, particularmente sobre a Palestina o Iraque, a ONU e a política externa americana.

instabilidade dos fluxos financeiros; e a visível redução das oportunidades econômicas de muitos países menos desenvolvidos" (Mota, 2005).

Vale destacar também movimentos internos que resistem à atuação das Nações Unidas no Haiti. Estes argumentam que o permanente quadro de fragilidade do país é reflexo das políticas em prol de interesses externos, deixando de lado ações de interesse nacional, como educação, moradia, saúde etc. Dessa maneira a privatização de empresas na área de construção civil, agricultura e serviços contribuiriam apenas para a ampliação do quadro de desigualdade no país, onde pequenos empresários não foram capazes de resistir à presença dos grandes investidores que beneficiam apenas uma pequena fatia da população. Reclamam também que as forças militares da ONU estão sendo usadas também como instrumento de repressão por parte de burguesias locais às passeatas e movimentos sociais que buscam por igualdade de direitos no país.

O Brasil também não foge das críticas, sendo alvo de inúmeras acusações com relação a sua atuação repressiva e seu possível interesse na fragilidade do país. Ressaltam a possibilidade da entrada de empresas brasileiras no país e o possível benefício que estas teriam pela utilização de mão-de-obra barata pela posição estratégica frente ao maior mercado consumidor do mundo (EUA). A própria reconstrução do país beneficiaria empresas nacionais na construção de estradas no Haiti. Constatam que a violência civil não diminuiu após a intervenção das tropas, pelo contrário, contribuiu para o mercado de drogas e a criminalidade em geral. Para os críticos, a intervenção das Nações Unidas não passa de um quadro moral ideologicamente construído, que esconde um militarismo exacerbado, e que pouco tem a ver com uma missão humanitária.

Considerações finais

É necessário reconhecer a importância das Nações Unidas para a ordem internacional. Como uma agência política de caráter universalista, enfrenta de maneira integrada não apenas desafios no tocante a paz e a segurança internacional, mas também na busca de um desenvolvimento socioeconômico sustentável, pautados sob princípios dos direitos humanos e da preservação do meio ambiente. No entanto, não se pode deixar de levar em consideração, que, por ser, uma instituição política democrática - que por sua vez, age de modo a garantir sua permanência e legitimidade – é gerida por grupos de interesses diversos, e por isso mesmo sujeita a falhas e condutas duvidosas. Sendo assim, é fundamental buscar questionar sobre suas ações e supostas intenções.

As operações de paz ao redor do mundo têm se mostrado cada vez mais complexas, tornando necessário, reajustes periódicos por parte do conselho de segurança, bem como desenvolver novas formas de cooperação. Suas ações envolvem uma quantidade enorme de equipamentos e força humana a um custo anual de bilhões de dólares. Por isso mesmo é necessário que se busquem práticas que atendam a complexidade das missões, que atuem para além da força militar e policial, Tornando o país não a apenas um país seguro, mas independente e auto-sustentável, condizente com os princípios basilares dos direitos Humanos. A MINUSTAH está longe de alcançar os objetivos propostos desde sua entrada no Haiti, para isso, é preciso não apenas o comprometimento, mas também um real interesse da ONU como um todo, na consolidação da paz e também num projeto de desenvolvimento sustentável, de longo prazo, para o fortalecimento da soberania do país.

Com os últimos acontecimentos que abalaram o Haiti, é necessário que a condução dessa nova ação multinacional seja executada de maneira plena, encarada como uma etapa para o longo prazo. De fortalecimento das instituições, da cidadania e em conjunto com a reconstrução econômica e social do país, deixando de lado o apego em práticas unilaterais na área de segurança. É necessário também que as Nações Unidas, como uma instituição democrática, faça valer de críticas não apenas como alvo de especulações políticas, mas também como um organismo que está sujeito a falhas e disposta a reconsiderar suas ações, pois somente desse modo poderá adequar-se as particularidades de cada situação ao longo de suas ações.

Referências

ARAUJO, Elisangela (2009**). "Audiência Pública de delegação haitiana no Senado mostra caráter repressor das Forças de Paz da ONU"**. Artigo jornalístico publicado pela Universidade Federal de Santa Catarina, SINTUFSC. Disponível em http://www.sintufsc.ufsc.br/wordpress/?p=1478. Acesso em Nov. 2009.

CASTRO, Fidel (2009). **"Nada se Puede Improvisar en Haití".** Reflexiones del compañero Fidel**.** Disponível em <http://www.cuba.cu/gobierno/reflexiones/2009/esp/f240509e.html.> Acesso em nov. 2009.

Completed Peacekeeping Operations. Haiti. United Nations Mission in Haiti, UNMIH (September 1993- June 1996). Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmih.htm.> Acesso em nov.2009.

DONAIS, Timothy (2005), **"Back to the Square one: the Politics of Police Reform in Haiti".** Civil Wars**,** Vol. 7, nº 3 pp. 270-287.

FATTON, Robert J. (2006), **"The Fall of Aristide and Haiti's Current Predicament"** in *Y. Shamise.* (ed.). **Haiti: Hope for a Fragile State**. Waterloo/Ontário, Wilfrid Laurier University Press.

MELO, Raquel (2008), **"Os padrões de polícia civil no quadro de referência normativo das operações de paz da ONU: O caso do Haiti".** Cena Internacional, Vol. 10, nº 1 pp. 97-124.

MINUSTAH Background, Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.html.> Acesso em nov 2009.

PHYLLIS, Bennis (2005). Haiti: In Washington's Backyard. Calling the Shots: How Washington Dominates Today's UN. Disponível em http://www.tni.org/article/haiti-again. Acesso em jan. 2010.

PHYLLIS, Bennis. "Haiti, Again?" The Huffington Post. Disponível em: http://www.tni.org/article/haiti-again. Acesso jan. 2010.

SARAIVA, Flávio Sombra (2010). "**Haiti: Humanitarismo e Política Internacional".** Mundorama, Divulgação cientifica de Relações internacionais. Disponível em <http://mundorama.net/2010/01/18/haiti-humanitarismo-e-politica-internacional-por-jose-flavio-sombra-saraiva/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Mundorama+%28Mundorama%29.> Acesso em jan. 2010.

SARDENBERG, Ronaldo Mota (2005), **"Brasil, política multilateral e Nações Unidas".** Estudos Avançados, Vol. 19, (53) pp. 347-367.

Sites Consultados

http://www.exercito.gov.br/

http://www.un.org/

http://www.brasilhaiti.com/

http://www.tni.org/

http://www.sintufsc.ufsc.br/

http://www.telesurtv.net/

http://www.mre.gov.br/

https://www.defesa.gov.br/

OPERAÇÃO SUDÃO: A ATUAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

OPERATION SUDAN: THE PERFORMANCE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

Samara Dantas Palmeira GUIMARÃES[413]

Resumo

Os refugiados e migrantes internacionais enfrentam uma série de problemas em países estrangeiros, como a xenofobia, as dificuldades de interação social, além do difícil acesso a serviços básicos. No sul do Sudão, princípios de dever e obrigação para com os Direitos Humanos estão sendo constantemente feridos. Conflitos irresolutos entre etnias, má infra-estrutura de transporte, e a falta de apoio governamental têm cronicamente impedido a prestação de assistência humanitária às populações afetadas. Este artigo busca apresentar uma análise da atuação do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) em relação à repatriação de refugiados no sul do Sudão. O estudo de periódicos do ACNUR revelaram a importância de uma maior consideração da realidade local do país para a efetivação da legislação sobre refugiados. O trabalho também analisa a UNMIS, Missão das Nações Unidas no Sudão, missão mais geral de *peacekeeping*, que busca promover o desenvolvimento em longo prazo da região.

[413] Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. e-mail: lefay.sam@gmail.com.

Palavras-Chave: Humanitária. ACNUR. Sudão. Refugiados.

Abstract

Refugees and international migrants face a series of problems in foreign countries, such as xenophobia, difficulties of social interaction, and the difficult access to basic services. In southern Sudan, principles of duty and obligation to Human Rights have been injured constantly. Unresolved conflicts between ethnic groups, poor transport infrastructure, and lack of government support have chronically unable to provide humanitarian assistance to affected populations... This article seeks to present an analysis of the actions of the UNHCR (UN High Commissioner for Refugees) regarding the repatriation of refugees in Southern Sudan. The study of UNHCR publication revealed the importance of a greater consideration of local realities of the country for the effectiveness of the legislation on refugees. The paper also analyzes the United Mission (UNMIS) in Sudan, a more general mission of peacekeeping, which seeks to promote the long-term development of the region.

Keywords: Humanitarian. UNHCR. Sudan. Refugees.

Introdução

Este artigo é fruto de um projeto de pesquisa elaborado durante o componente curricular Organizações Internacionais, ministrado pelo Prof. Ms. Henrique Menezes, em 2009.1. Analisar a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados no Sudão do Sul é desafiante, pois a região clama por ajuda internacional em diversos âmbitos.

Regimes militares de orientação islâmica têm dominado a política nacional do Sudão desde a independência do país em relação ao Reino Unido, em 1956. A partir de então, o país envolveu-se em duas guerras civis prolongadas que devastaram a região durante a maior parte do século XX. A primeira guerra civil terminou apenas em 1972, eclodindo novamente em 1983.

As principais razões que provocaram estes conflitos foram as divergências econômicas, políticas e sociais entre não-árabes do sul sudanês e a maioria muçulmana. Os efeitos relacionados à segunda guerra civil e à fome ocasionada pela guerra resultaram no deslocamento de mais de quatro milhões de pessoas e cerca de dois milhões de mortes.

Região conflituosa

Entre 2002 e 2004, negociações em prol da paz ganharam impulso. Em janeiro de 2005, a assinatura do Amplo Acordo de Paz (CPA) entre Norte e Sul, fruto de uma aliança entre o Exército Popular de Libertação do Sudão e a Aliança Democrática Nacional, concedeu autonomia a rebeldes do sul por seis anos.

Outro conflito que eclodiu na região oeste do Sudão e teve repercussão mundial foi o genocídio em Darfur, no ano de 2003. O conflito provou a morte de quase dois milhões de migrantes e causou um número estimado de 200.000 a 400.000 mortes.

O Sudão é o maior país do continente africano, e devido aos conflitos intermitentes entre grupos étnicos e a falta de infra-estrutura e de instituições básicas consolidadas na região, o país tem enfrentado grande afluxo de refugiados de países vizinhos, como Etiópia, Chade, Uganda e Quênia.

As primeiras repatriações de refugiados ao Sudão do Sul têm origem um ano após a assinatura do Acordo de Paz do Sudão do Sul, em janeiro de 2005. Este acordo, já citado anteriormente, foi assinado no Quênia e teve como prerrogativa pôr fim a uma guerra de vinte anos que vinha ocorrendo no sul do Sudão, em que conflitos separatistas colocavam em oposição o Norte muçulmano e o Sul cristão e animista[414].

A economia sudanesa foi historicamente subsidiada por países árabes ricos, a União Européia e os Estados Unidos da América. O presidente Yaffar al Numeiry, que governou de 1969 a 1985 tentou consolidar suas políticas a partir do apoio de fundamentalistas islâmicos, o que incentivou greves e movimentos populares liderados pelo Exército de Libertação do Povo Sudanês (ELPS), que eram contrários às políticas fundamentalistas islâmicas e militarizaram parte do sul.

Em tese, após o Acordo de Paz, o Sudão teria um governo de unidade nacional, pois abriu-se caminho à partilha do poder, em que receitas petrolíferas foram distribuídas entre o norte e o sul. A princípio o sul teve forte autonomia, pois até membros do Movimento de Liberação do Povo Sudanês compuseram os ministérios.

Entretanto, o Acordo de Paz parece estar perdendo seu intento inicial, ao passo que os conflitos étnicos entre grupos sudaneses não cessam, e o regime continua a ignorar as reivindicações dos não-muçulmanos. Estes percalços dificultam todo o processo de repatriação de refugiados executado pelo ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. O Sudão é um país de contrastes, assolado pela seca e inundações; pelos problemas gerados pela desastrosa gestão econômica que culminam na realidade de instabilidade política, escassez de alimen-

[414] Cosmovisão religiosa, que cultua três grandes divindades: firmamento, a terra e os ancestrais.

tos; por problemas relacionados ao crescente afluxo de refugiados e deslocados internos, e por destinar grande parte do seu PIB em armamentos.

Através de um golpe de Estado em 1989, Omar Hassan Ahmad al-Bashir se projetou no poder no Sudão, com o apoio da Frente Islâmica Nacional, banindo todos os partidos políticos, e deixando o sul do país aos cuidados das organizações não-governamentais. Presidente do Sudão há 20 anos, al-Bashir tem orientado o país para um islamismo radical, e foi acusado pelo Tribunal Penal Internacional por crimes de guerra, sendo conivente com o genocídio em Darfur.

Agência para refugiados

O ACNUR foi criado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1950 com o intuito de proteger homens, mulheres e crianças refugiados da Segunda Guerra Mundial, assegurando condições mínimas de sobrevivência para os mesmos em território estrangeiro, ou guiá-los de volta à sua terra natal. O ACNUR também tem como missão garantir o direito que o refugiado possui em se sentir seguro em outro país. Vale salientar que com o passar do tempo, o significado político da palavra "refugiado" veio a englobar qualquer um que fosse forçado a deixar seu lar por circunstâncias criadas por homens.

Os refugiados e migrantes internacionais enfrentam uma série de problemas em países estrangeiros, como a xenofobia, as dificuldades de interação social, além do difícil acesso a serviços básicos. Conflitos irresolutos entre etnias (Nuer e Mule, como no caso do Sudão), má infra-estrutura de transporte e a falta de apoio governamental têm cronicamente impedido a prestação da assistência humanitária às populações afetadas.

A missão do ACNUR no sul do Sudão é repleta de desafios, pois este país sofre com a mais longa guerra civil da África, que vem devastando brutalmente as terras já pouco desenvolvidas, mata milhares, e obriga muitos a procurarem outros países na busca por sobrevivência.

Em torno de 70.000 refugiados sudaneses passaram anos vivendo na Etiópia, Quênia ou Uganda. De acordo com as agendas divulgadas no site sobre a operação do ACNUR no sul do Sudão, os refugiados resistem em voltar ao seu país de origem, devido a precariedade de serviços básicos como abastecimento de água potável, ensino de segundo grau e postos de saúde.

O ACNUR atua com projetos de repatriação dos refugiados sudaneses a seus países de origem sendo auxiliado por outras ONGS, organizações comunitárias locais e agências da ONU. A agência realizou projetos voltados ao novo sistema de água no Sudão, projetos de treinamento médico, treinamento de professores, polícia, etc. A missão do ACNUR no sul do Sudão tem contribuído na repatriação dos sudaneses e na construção de lugares que ofereçam serviços básicos para a população. Desde a assinatura do acordo de paz de 2005, o número de refugiados que voltaram ao Sudão vem crescendo bastante, passando a marca dos 300.000, sendo desde o início de 2009 até abril do mesmo ano cerca de 20.000 pessoas regressando a sua terra natal com a ajuda do ACNUR.

Intervenção humanitária

O "Revolucionismo" de Immanuel Kant é uma tradição das Relações Internacionais que destaca o humanitarismo, o respeito aos Direitos Humanos, a justiça humana e a associação do indivíduo à sociedade mundial, abordado profundamente pela Escola Inglesa, relevante no estudo das Relações Internacionais.

O ACNUR é uma agência internacional que representa a dimensão da responsabilidade humanitária divulgada e defendida pela Organização das Nações Unidas. No sul do Sudão, princípios de obrigação e dever para com os direitos humanos são feridos constantemente, por isso faz-se necessário o uso de princípios que buscam impedir a "limpeza étnica".

> "(...) Esse padrão cosmopolita de avaliação de políticas externas gera os seguintes princípios kantianos: sempre lembrar que pessoas nos outros países são seres humanos como você; respeitar os direitos humanos; dar abrigo aos que fogem da perseguição; assistência aos necessitados de ajuda material; ao travar a guerra, ter misericórdia dos não-combatentes. Essas considerações normativas são características de uma sociedade mundial solidarista com base na comunidade humana, isto é: na tradição do revolucionismo." (JACKSON & SORENSEN)

O ACNUR está envolvido em vários projetos de reintegração que têm como objetivo o rápido desenvolvimento das maiores áreas receptoras sudanesas, fazendo com que a repatriação seja feita de forma sustentável. Estes projetos incluem ações voltadas à saúde da população, ao tratamento da água e saneamento básico, a reparos em infra-estrutura, a programas de geração de renda, a atividades de apoio e conscientização sobre o HIV/AIDS, etc. Pesquisas revelam que refugiados tem forte interesse na busca por educação, e esse é um fator que pode atraí-los de volta a sua terra natal.

O ACNUR é uma agência que se mantém por meio de contribuições voluntárias de países doares, corporações, agências particulares e organizações intergovernamentais, e também desenvolve campanhas para captação de recursos.

Muitas questões emergem durante o processo de análise de intervenções humanitárias, como a discussão sobre a universalidade dos direitos humanos. Teóricos pós-modernos acreditam que alguns valores culturais ocidentais como a liberdade e igualdade caracterizam os direitos humanos e entram em choque com relação a grupos minoritários.

Desta maneira, antropólogos questionam os limites da defesa dos Direitos Humanos, que podem ou não ser uma forma de imposição de valores considerados universais. Pastore, no texto "A Defesa dos direitos humanos é uma forma de "ocidentalcentrismo?" propõe uma adesão crítica aos direitos humanos, e discorre que um dos elementos fundamentais para o diálogo interétnico é o relativismo cultural, que pode ser visto como o respeito às diferenças.

De acordo com princípios humanitários, certas intervenções são legitimadas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. As missões de *peace keeping* tem caráter multidimensional, que além de estabelecer a segurança de determinada localidade, se comprometem em alcançar a paz sustentável, ou seja, uma paz duradoura, edificada em instituições educacionais e políticas, que representem a população.

Algumas missões mais específicas se comprometem com a reestruturação de todo aparelho burocrático local, além de organizar eleições livres universais. Sobre as propostas do ACNUR no Sudão do Sul, podemos enfatizar os projetos de repatriação, de treinamento e que se propõem a melhorar as condições de estabilidade da região.

Assim como várias missões de *peace keeping* da ONU, a UNMIS também se compromete em construir lugares que ofereçam serviços básicos à população, como hospitais, escolas, entre outros.

Contratempos da missão

O ACNUR vem enfrentando alguns problemas em sua missão, alegando receber doações suficientes para realizar a operação que deseja

no Sudão, além da problemática da segurança mínima necessária para a realização de suas operações. Os relatórios do andamento da missão de repatriação demoram a ser divulgados no sítio oficial da operação, o que dificulta o acompanhamento da operação.

Sendo assim, põe-se em pauta a eficácia de tal agência e a sua atuação como legitimadora dos processos de repatriação e auxílio humanitário em casos como este. Faz-se necessário não apenas apontar características da legislação que legitima as questões obre os refugiados, mas questionar se as mesmas são adequadas ou não, assim como o papel do ACNUR na aplicação dessas leis.

> "(...) A manutenção da paz e a busca do desenvolvimento econômico e social fazem as organizações internacionais desempenharem um papel de prestadoras de serviços internacionais aos Estados. Portanto, as relações entre fenômenos intra e extra-estatais são constantes e profundas." (SEITENFUS, Ricardo).

Muitos líderes do Movimento para a Libertação do Sudão, em entrevista divulgada no site oficial da Operação "ACNUR *South Sudan*", declararam que os investidores internacionais se precipitam ao investir no Sul do país antes de serem criadas as estruturas legislativas apropriadas, e que para os investidores a grande prioridade é a criação de um ambiente próprio para fomentação de negócios no Sul.

Para compreendermos o papel do ACNUR no processo de apoio aos imigrantes refugiados da guerra civil existente há mais de 40 anos no Sudão, devemos refletir acerca das razões pelas quais a agência ainda encontra dificuldades para ação efetiva, buscando compreender os movimentos migratórios no local e a necessidade da intervenção do ACNUR, analisando a efetividade da agência.

Cooperação internacional

Sociólogos e antropólogos como Marcel Mauss e Maurício Abdala discutem sobre a cooperação internacional e a relevância do efeito moral das intervenções sobre os nativos. Abdala levanta o debate sobre a "crise paradigmática" entre coletividade e individualismo enfrentado por formuladores de políticas, enfatizando a importância da cooperação cultural.

A proposta de Abdala quanto às relações sociais no cooperativismo esbarra em premissas clássicas do capitalismo, como o individualismo, que prevalece na manutenção das identidades. Como alternativa à competitividade, Abdala apresenta a possibilidade de uma nova racionalidade que abrange a prática social e é protagonizada por novos movimentos sociais de autogestão.

Assim, esta proposta interage com a ideia de manutenção da existência do ser humano frente às novas necessidades do mundo globalizado, sendo a cooperação um princípio revolucionário, que se contrapõe à competição por buscar melhor paridade social.

Marcel Mauss teorizou sobre o "penhor moral" dos países hegemônicos em relação aos países que foram colonizados, e que continuam dependentes economicamente. Mauss discute sobre o sistema de doação internacional, praticado pelas agências internacionais, que representam um fator social total e podem ser um passaporte para a hegemonia. Para ele, a dádiva internacional de ajuda e construção pode ser interpretada como meio que os países hegemônicos encontram de saldar dívidas históricas.

Nos processos de assistência técnica e humanitária pode haver intervenção cultural e política, por mais que as agências se considerem

"apolíticas". Assim, missões humanitárias podem reformular identidades nacionais em estados falidos ou de independência recente, onde não há desprendimento de interesse por parte do *hegemon*.

A intensificação dos processos de globalização acentuou as desigualdades econômicas e sociais em certo nível, de acordo com Bauman, gerando consequências humanas, e a "liquidez" das relações sociais. Entretanto, alguns aspectos positivos que acompanham a disseminação das informações, o fortalecimento das ONGs, as conferências internacionais, o acompanhamento de intervenções pela opinião pública, e a articulação a nível local, nacional e internacional, solidificaram os Direitos Humanos como regime na agenda política globalmente.

José Augusto Lindgren, militante brasileiro dos Direitos Humanos, acredita que não há como separar a ética do campo político, e que apesar de parâmetros universais de desenvolvimento e respeito à vida, os modelos de intervenção na pós-modernidade tendem a não respeitar particularidades, o que pode intensificar assimetrias, resultando no fracasso das operações.

Pós-positivismo e a relação agente x estrutura

Os teóricos construtivistas das Relações Internacionais têm uma visão oposta à dos positivistas e racionalistas que no período pós Guerra Fria estavam voltados aos estudos relacionados a conflitos domésticos e de segurança internacional. O construtivismo parte do positivismo como do pós-positivismo, consubstanciando-se na Terceira Via, teorizada pioneiramente por Anthony Giddens. Os pós-positivistas defendem a ação complementar do agente e da estrutura na construção conjunta, em que identidades, interesses e ações são construídos, na medida em que um ator interage com outro e consequentemente com a estrutura.

O Estado não é considerado como ator unitário, pois a influência da mídia e das ONGs na formulação de políticas e as mudança nas agendas internacionais, principalmente relacionadas a intensificação de debates sobre meio ambiente e Direitos Humanos, representam a ascensão de questões de identidade e cultura.

Os pós-modernistas ressaltam a importância da reflexividade, da relevância da atuação de vários atores soberanos nas Relações Internacionais, da desconstrução seguida de construção, no sentido da adição de novos elementos. Desta maneira, em processos de intervenção humanitária, a interação entre agentes pode acrescentar novas expectativas às identidades nacionais, no plano estratégico.

Steve Smith, teórico pós-modernista, argumenta que o estudo norte-americano das Relações Internacionais vem orientando acadêmicos, e que a formação de paradigma é um processo determinado pelo que acontece na comunidade acadêmica norte-americana, em que as principais suposições realistas são apropriadas às políticas hegemônicas.

Apesar de ser uma agência considerada apolítica, deve-se ressaltar o fato que o ACNUR representa interesses da ONU, que são assimétricos entre as potências que a formam.

A respeito do complexo debate sobre a "ocidentalização" dos Direitos Humanos, Pastore propõe uma adesão crítica e aposta no diálogo, no respeito às diferenças, reconhecendo a importância da antropologia na exploração e melhoria das marcas ocidentais dos Direitos Humanos.

> A abordagem antropológica dos direitos humanos, ao explicitar a origem judaico-cristã e greco-latina de seu universalismo e ao apontar que esse jamais se realizou plenamente devido às limitações do olhar branco, masculino e ocidental, instaura uma postura de respeito relativista aos dilemas implicados na implementação desses direitos, o que,

> muitas vezes, leva a paralisias tanto teóricas quanto políticas diante de questões de grande relevância acadêmica e social. (SCHRITZMEYER, 2008, p. 9).

O Brasil e a Operação Sudão

O Exército Brasileiro tradicionalmente participa em esforços internacionais de promoção da paz. Seguindo princípios históricos de uma política externa pacífica e calcada na defesa do multilateralismo, nosso exército constantemente reafirma o compromisso com organizações como a ONU. Antes da criação da Organização das Nações Unidas, nosso país já mediava conflitos a nível regional, evitando conflitos.

Nossas tropas participaram de várias missões durante o processo evolutivo das missões de caráter humanitário da ONU, acumulando prestígio e alcançando posições de destaque no comando operacional de algumas missões. No cenário pós Guerra Fria, as operações de paz da ONU tornaram-se mais abrangentes e complexas ao incorporarem novos elementos e objetivos, além das atividades de cessar-fogo.

A repatriação de refugiados, uma das funções do ACNUR, representa a associação de serviços militares e civis nas operações, esforços estes que inserem ex-combatentes na vida civil, através da ajuda de militantes de direitos humanos, policiais e agências humanitárias.

Durante este processo, algumas operações de paz da ONU foram consideradas um fracasso, num momento em que a comunidade internacional demandava uma instância mundial legítima e eficaz na prevenção da segurança mundial. Em Ruanda, por exemplo, região onde a política governamental era um caos e não havia paz a ser mantida, a ONU não foi capaz de manter a unidade operacional necessária, perdendo-se em alianças políticas e relativizando princípios fundamentais como a imparcialidade.

Além do comando da MINUSTAH, Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, nosso Exército se destaca desde 2005 na UNMIS, a Missão das Nações Unidas no Sudão.

A UNMIS foi estabelecida em resposta a assinatura do CPA, que não vinha sendo respeitado. Estabelecida pelo Conselho de Segurança da ONU, em 2005, a missão tem caráter mais geral, diferente da proposta mais específica da ação do ACNUR. A missão dá suporte ao CPA, busca promover assistência humanitária, os Direitos Humanos, e é formada pela polícia civil, militares, voluntários da ONU, e por correspondentes internacionais.

Considerações finais

Dentro do maior país da África, dividido em duas partes, alguns lutam pela transformação da realidade, por emancipação social e voz política. Entretanto, os que detêm o poder no Sudão são reconhecidos por manterem um governo corrupto e de profundo fundamentalismo religioso.

Através de um golpe de Estado, o atual presidente do Sudão se projetou no poder no país, com o apoio dos islamitas da região. Omar al-Bashir foi acusado pelo TPI por crimes contra a humanidade, mas a prisão só pode ser executada no próprio país, com autorização do presidente. Atualmente, o Sudão vive um impasse, sentido tanto na região norte, quanto na região Sul, pois em 2010 ocorrerá um referendo sobre a independência do Sul do Sudão.

O país passa por um momento histórico crucial, e grande parte da bibliografia acerca do tema em questão é disponibilizada em meios digitais, como as publicações oficiais do ACNUR, folhetos informativos, além de livros e artigos relacionados à temática.

Os teóricos pós-modernos questionam as relações de poder, e, no caso do Sudão, a intervenção de organismos internacionais ainda se caracteriza como de extrema importância, pois não há Estado consolidado nem instituições básicas solidificadas. Entretanto, cabe salientar que no continente africano, a troca da dependência colonial por dependência liberal caracteriza a luta dos estados no período pós-colonial.

Norberto Bobbio ao propor a paz positiva, estabelece um derivado negativo do estado de guerra,

> (...) como aquela que pode ser instaurada somente através de uma radical mudança social e que, pelo menos, deve avançar lado a lado com a promoção da justiça social, com o desenvolvimento político econômico dos países subdesenvolvidos, com a eliminação das desigualdades (BOBBIO, Norberto).

A articulação das instâncias internacionais, a negociação e o diálogo se fazem extremamente necessários em casos como este, que quebram o debate sobre a ocidentalização dos direitos humanos. A defesa do pressuposto de igualdade de voz, do respeito à diferença e as infinitas questões de cultura e identidade que perpassam o período pós-colonialista, devem ser postas em prática, pois conflitos interétnicos são delicadíssimos e envolvem uma visão holística por parte dos formuladores de políticas.

Referências

SMITH, Steve – **Paradigm Dominance in Internacional Relations: The Development of Internacional Relations as a Social Science** – Milleniun Journal of Internacional Studies, Vol.16, Nº 2.

GEORGE, Jim. **Discourses of Global Politics: A Critical (Re)Introduction to International Relations.** Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 139 – 231.

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. The Globalization of World Politics. BARNETT, Michael. **Social Constructivism**. New York: Oxford University Press, 2008.

Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens / Robert Jackson, George Sorensen; tradução, Bárbara Duarte; revisão técnica, Arthur Ituassu. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007

Manual das organizações internacionais / Ricardo Antônio Silva Seitenfus. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos**, cit., p. 517

_____. **Estado, governo, Sociedade**; tradução Marco Aurélio Nogueira. Brasília: Editora Paz e Terra, 13ª edição, 2007.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** 4 ed. Brasília: EdUNB, 1994.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

TURNER, Bryan S. **Orientalism, postmodernism and globalism**. New York: Routledge, p. 94-159

SILVA, Kelly C. **A Cooperação Internacional como Dádiva – Algumas aproximações**. MANA 14(1): 141-171, 2008.

MAUSS, Marcel. **The Gift – Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies**, Cohen & West Ltd, 1954.

TURNE, Bryan S. **Orientalism, postmodernism and globalism**. New York: Routledge, p. 94-159

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia P. **A defesa dos direitos humanos é uma forma de "ocidentalcentrismo"?** Trabalho apresentado na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia. Porto Seguro, 2008.

BONUMÁ, Newton. **O Exército Brasileiro e as Operações de Manutenção da Paz»** - Brasília, 1998.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarisse. **"O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz"** Brasília, FUNAG, 1999.

UHCR/ACNUR. **La proteción a refugiados y el papel del ACNUR** (Documento publicado pelo ACNUR/UNHCR, disponível em: http://www.eacnur.org/)

UHCR/ACNUR. **Operation Briefing On South Sudan** (Documento publicado pelo ACNUR/UNHCR, disponível em: http://www.eacnur.org/)

UHCR/ACNUR y los Refugiados: **Agencia para Refugiados de las Naciones Unidas** - http://www.acnur.org/_

USCRII - Unites States Committee for Refugees and Immigrants – Disponível em: <http://www.refugees.org>

UNHCR – South Sudan Operation . Disponível em: < http://www.unhcr.org/>

DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS AO PRINCÍPIO DA NÃO-INDIFERENÇA: A UNIÃO AFRICANA COMO FORMULADORA DE NOVOS IDEAIS

FROM UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS TO THE PRINCIPLE OF NON-INDIFFERENCE: THE AFRICAN UNION AS A FORMULATOR OF NEW IDEAS

Vico Dênis Sousa de MELO[415]

Resumo

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, ressurgem movimentos visando a criação de uma Organização Internacional que zelasse pela paz e segurança internacional. Constitui-se, assim a Organização das Nações Unidas-ONU, com o objetivo do proteger os direitos humanos, proclamados na Declaração Universal de 1948. No entanto, com a conjuntura de guerra fria e bipolaridade no sistema internacional, e os processos de descolonização nos países periféricos, a idéia dos direitos humanos defendidos pelos Estados permanece em um longo período de dormência. Essa dormência em relação ao "humanismo" pode ser constatada na própria fundação da Organização da Unidade Africana (OUA), que dava ênfase à soberania estatal como figura central buscando consolidar

[415] Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e graduando em História pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

os processos de independência nos países recém libertos do julgo colonial. Frente às mudanças conjunturais regionais e internacionais, ocorreu uma modificação nas diretrizes e uma reformulação da OUA, com o objetivo de adaptar e desenvolver a cooperação africana para enfrentar melhor os novos desafios, que resulta na criação da União Africana (UA). No âmbito da UA surgiu um novo princípio, baseado na valorização do ser humano, elaborado com embasamento no conhecimento popular africano de que não é possível resignar-se diante do sofrimento alheio, estabelecendo, portanto, regras e normas que fogem a idéia clássica de soberania e substituindo o preceito até então predominante da não-intervenção. O presente trabalho procura analisar o processo de fundação da União Africana e o ideal basilar da Não-Indiferença no âmbito desta, visando, trazendo à tona o continente africano como formulador e difusor de novos conceitos.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas-ONU. Organização da Unidade Africana-OUA. União Africana-UA. Soberania. Não-intervenção. Não-indiferença.

Abstract

With the end of II World War, re-emerging movements aimed at creating an international organization which takes care for peace and international security. It is crated, therefore the United Nations-UN, with the goal of protecting human rights, proclaimed by the Universal Declaration of 1948. However, with the coming of the Cold War and bipolarity in the international system and with the processes of decolonization in peripheral countries, the idea of human rights advocated by the States remains in a long period of dormancy. This numbness in relation to "humanism" can be found in the founding of the Organization of African Unity (OAU), which emphasized state sovereignty as the central figure, seeking to consolidate the processes of independence in the countries newly freed from colonial judge. Facing changes in the regional and international context, there was a change in the guidelines and a reformulation of the OAU, in order to adapt and develop African cooperation to better face the new challenges, which results in the creation of the African Union (AU). Within the AU emerged a new principle based on valuing human life, that drawn up in the popular African foundation that you cannot resign themselves to the suffering of others, and thus lay establishing rules and standards that are beyond the classical idea of sovereignty and replacing the hitherto prevailing rule of non-intervention. This paper seeks to analyze the process of founding of the African Union and the ideal of non-indifference within its framework, aimed at bringing up the African continent as formulator and diffuser of new concepts.

Keywords: United Nations-UN. Organisation of African Unity-OAU. The African Union-AU Sovereignty. Non-intervention. Non-indifference.

A universalização dos direitos humanos

É comum afirmarmos que a ideia de proteção e defesa dos direitos do homem tenha surgido à época da Revolução Francesa (1789), através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. No entanto, essa evolução do pensamento humanista já poderia ser compreendida um século antes, com a Declaração de Direitos de 1688 – da Revolução Gloriosa –, e também com a Declaração Americana, de 1776.

Apesar de ao longo dos séculos haver uma evolução no trata-

mento e pensamento dos direitos humanos, é só após o fim da Segunda Guerra Mundial que se tem início um movimento pela criação de uma Organização Internacional que zelasse pela paz e segurança. O mundo não permitiria, mais uma vez, a possibilidade de ressurgir no sistema internacional, possibilidades de conflitos em proporções e de violações sistemáticas humanitárias, como ocorridas nessa guerra.

Criava-se, portanto, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Desenvolvem em sua estrutura diversos instrumentos de proteção aos direitos humanos, de cunho universal – além do Conselho de Segurança, Assembléia Geral, Conselho de Direitos Humanos. Entre os principais instrumentos, podemos relatar os dois pilares basilares da Organização: Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem – assim como diversos tratados e regras de proteção.

Analisando numa perspectiva bobbiana, afirma que essas etapas da evolução "humanista" podem ser chamadas de gerações, pois cada declaração representa diferentes momentos históricos. Nesse aspecto, Bobbio afirma que os direitos humanos se afirmaram historicamente em quatro gerações:

> 1ª Geração: Direitos Individuais – pressupõem a igualdade formal perante a lei e consideram o sujeito abstratamente; 2ª Geração: Direitos Coletivos – os direitos sociais, nos quais o sujeito de direito é visto no contexto social, ou seja, analisado em uma situação concreta; 3ª Geração: Direitos dos Povos ou os Direitos de Solidariedade: os direitos transindividuais, também chamados direitos coletivos e difusos, e que basicamente compreendem os direitos do consumidor e os relacionados à questão ecológica; 4ª Geração: Direitos de Manipulação Genética – relacionados à biotecnologia e bioengenharia, tratam de questões sobre a vida e a morte e requerem uma discussão ética prévia (Bobbio, 1992; In.: Oliveira, 2007, p. 364).

Tendo em vista a natureza universal e internacional da Carta e da Declaração da ONU, fica perceptível que a proteção dos direitos humanos internacionaliza-se e ultrapassa as fronteiras ideológicas e do direito interno. Considera-se de cunho universal, pois a Declaração determina direitos a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade, cor, raça, sexo ou religião. Além disso, ela assegura os direitos econômicos, sociais e culturais – como seguridade social, saúde, educação e um nível de vida digna.

Continua o processo evolutivo ao que concernem os direitos humanos, advindo de uma luta lenta e gradual, passando por inúmeras fases como forma de aprofundar os ideais e direitos obtidos ao longo dos tempos. Ressaltando Bobbio, acerca desse contexto do desenvolvimento,

> Do ponto de vista teórico, sempre defendi - e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos - que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (Bobbio, 1992, p. 5)

Entretanto, a utilização da Declaração em âmbito internacional fica restrita ao longo de décadas, devido a falta de interesse dos Estados de uma maior atuação nessa área. Estes se voltam, principalmente, a busca do desenvolvimento econômico a todo custo como resultante de maior proteção a sua soberania e, respectivamente, a sua segurança interna – majoritariamente era percebido nos países recém independentes.

A descolonização e a organização da unidade africana

Entre as décadas de 1950, 1960 e 1970, cerca de cinqüenta Estados africanos se tornam independentes dos seus antigos colonizadores

europeus. Como forma de impedir qualquer intromissão das potências coloniais em suas recém-independências, dialogam entre si, gerando grandes expectativas no decorrido processo, afirma Cláudio Ribeiro:

> O clima de euforia deu condições aos novos Estados africanos de pensarem na promoção de instituições capazes de possibilitar o desenvolvimento econômico, promoverem a modernização e assegurar a liberdade política em meio ao exacerbado sentimento nacionalista que compõe o mosaico étnico africano (RIBEIRO, 2008, p. 41).

Instituem, portanto, a Organização da Unidade Africana, em 25 de março de 1963, na cidade de Adis Adeba. Esta tinha como principais metas e objetivos a promoção da unidade entre os Estados africanos, defender a soberania, integridade territorial e a independência dos Estados recém-libertos contra os interesses das potências centrais, além de buscar promover a cooperação internacional. Porém, desde sua criação até a sua refundação, com a União Africana em 2002, a OUA não obteve grandes mudanças e evoluções institucionais.

Um dos empecilhos ao longo da organização foi a permanência das extensões territoriais através do princípio de integridade. Acabava implicando que os Estados herdassem suas fronteiras advindas da época colonial, aglutinando diversos povos e culturas étnicas diferentes, ou seja, não condizendo com a realidade territorial agora criada. Sendo assim, a imutabilidade das fronteiras aludia em problemas de estabilidade e legitimidade dos Estados.

Essa situação pode ser pautada, se observarmos as sangrentas lutas de libertação e as conquistas de independência, visando uma não ingerência nos assuntos internos, na tentativa de uma manutenção da estabilidade no continente africano. Mas o que se constatou entre as décadas de 1960 e 1970, foi uma série de conflitos que os próprios Estados não se interessaram para conter.

Nos processos de independências do continente africano, surgiram, após a emancipação política e militar, diversos governos militares e autoritários, além da forte estatização da economia, ao qual não conseguiram gerar instituições capazes de assegurar as aplicações do cumprimento de leis e contratos internacionais. Este acontecimento se dava pelo conflito da Guerra Fria que vivenciava o sistema internacional, apoiando-se os governos autoritários tanto pelo lado dos Estados Unidos quanto da União Soviética.

Com o decorrer das décadas e com a manutenção das respectivas formas de governos relatados, estes vão acarretar numa série de adoções de políticas de nepotismo, patrimonialismo, corrupção, entre diversas outras formas de danos aos Estados e à sociedade, minando as expectativas dos povos africanos que esperavam uma melhora com após a libertação dos grilhões coloniais.

Consequentemente, os Estados africanos sofreriam com a falta de investimentos externos, tendo em vista as nacionalizações das economias e as lutas internas pelo poder. As lutas ocorriam pela tentativa das elites nacionais de controlar as riquezas naturais ainda dominadas pelos trustes através dos programas de estatizações. Portanto, acabava por elevar o número de conflitos no continente, já devastado pelas guerras de emancipação.

Com o advento da década de 1980 e suas graves crises econômicas, os Estados africanos agora se vêem mergulhados em uma profunda crise social e estrutural. Em vista da repentina elevação unilateral da taxa de juros pelos Estados Unidos, em 1982, estas nações mergulham numa espiral da dívida externa, sofrendo seus diversos efeitos negativos, como a diminuição do mercado internacional para seus produtos.

Decorrendo os anos 1980 e o aprofundamento da crise, tem-se início uma reestruturação do Estado, formulado através de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM), reduzindo a capacidade do Estado de participação e de intervenção socioeconômico. Estes são acompanhados de perto e têm como meta principal a estabilização macroeconômica consideradas como fator principal para o desenvolvimento.

Alcançada a estabilização econômica produzida pelos ajustes estruturais, assim como uma nova realidade no cenário internacional, baseados no processo de globalização econômica através do esfacelamento da União Soviética e o findar da Guerra Fria, demandaram-se novas mudanças no continente africano. Essas modificações fundamentaram-se no novo contexto internacional, procurando uma maior integração de suas economias e levando a um processo de escolha democrática do poder.

No cerne da adaptação desses Estados na nova ordem internacional, surgia a perspectiva de criação de mecanismos que reduzissem o impacto negativo advindo do processo globalizatório, entre os quais, como a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (Nepad) e a própria criação da União Africana.

O continente tem observado durante toda a década de 1990 e início do século XXI no aumento do comércio internacional e dos investimentos como forma de auferir resultados econômicos e oportunidades no mercado externo. É a partir daí que o conceito chave de soberania econômica e mais fortemente a de soberania do Estado em relação aos seus interesses, começam a mudar na concepção dos Estados africanos.

Essa percepção tem o seu ápice a partir da guerra civil que viria a ocorrer em Ruanda, em 1994, levando a um genocídio de mais de 800 mil pessoas em poucos meses. Portanto, a idéia de que essa soberania a todo custo não era mais adequada para as novas realidades que surgiam no novo ordenamento internacional.

Declaração de Viena: a retomada da importância dos direitos humanos

Com o fim da bipolaridade e, respectivamente, o embate entre comunismo versus capitalismo, ressurge em âmbito global o debate acerca dos direitos humanos. Isto ocorre através da impossibilidade da utilização do conflito ideológico, que provocava distorções e dificuldades acirradas para a aplicação e cobrança internacional dos direitos humanos, que sempre se revestiam de aspectos. É nessa perspectiva que se retoma o diálogo entre os Estados acerca da temática.

Nesse intuito, foram confirmadas, de forma expressa, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos na Declaração de Viena, em 1993, na ocasião da Conferência Mundial de Direitos de Viena. Teve como resultado, discussões e aprovação sobre os princípios básicos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a elaboração da Declaração de Viena e do Programa de Ação. Respeitavam-se ainda as particularidades, como proposto no 5° parágrafo da Declaração,

> Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e eqüitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, cultural e religiosa, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forme seus sistemas políticos, econômicos e culturais. (Viena, 1993)

Portanto, ficava primordialmente a cargo dos Estados e governos a proteção e o desenvolvimento dos direitos fundamentais do homem, além da busca de uma cooperação internacional entre os povos para sua promoção. Além disto, permanecia a busca prioritária pelas liberdades fundamentais, tendo como pilar basilar a *Declaração Universal* das Nações Unidas.

Apesar de seu caráter universal, a Declaração e o Programa de Ação, buscam introduzir a respeitabilidade as realidades culturais e sociais de cada região e Estado, além de rejeitar fortemente qualquer política de dominação colonial e estrangeira. Reafirmava, então, o respeito e o direito a autodeterminação dos povos, ficando a cargo dos respectivos Estados a formulação das políticas de desenvolvimento econômico-sociais. No entanto, deixava claramente que os direitos fundamentais do cidadão têm de ser respeitados como um preceito universal e indivisível.

A União Africana como idealizadora de um novo princípio

Retratado brevemente, logo acima, ocorre em Ruanda, no ano de 1994, um dos eventos mais trágicos do século XX. A tragédia foi provocada por uma guerra civil que teve como problemática central questões étnicas entre duas tribos rivais (os Hutus e os Tutsis). A ruptura do conflito étnico em Ruanda, nada mais foi do que o despertar das políticas de diferenciação racial aplicadas pelos europeus à época da colonização, ao qual um grupo desfrutava de regalias em detrimento do outro e "vice-versa". A violência irradiada levou a um genocídio que matou aproximadamente 800 mil pessoas, mas que o mundo ocidental fechou os olhos a esse acontecimento.

Baseado nos pilares do direito internacional em relação à soberania – apesar de bastante discutido hoje em dia da sua manutenção ou não, é ainda considerado um preceito fortemente respeitado –, os países da Organização da Unidade Africana (OUA), bem como a Organização das Nações Unidas (ONU) tiveram uma postura de inércia com relação ao acontecido em Ruanda.

Esse evento acabou sendo o estopim para uma transformação institucional e humanístico no âmbito da OUA que não havia em suas bases formação, inicialmente, uma preocupação fundamental com a questão dos direitos humanos. A nova organização trouxe consigo novas metas e objetivos, além de uma tentativa de maior participação da sociedade civil em sua formulação e manutenção. Nas palavras de Wolfgang Dopcke,

> A UA supera a OUA, em termos de seus propósitos e finalidades, principalmente em três campos. Em primeiro lugar, assume compromisso explicito com a promoção de instituições e princípios democráticos, participação popular, Estado de direito, *good governance*, justiça social, direitos humanos e igualdade entre os sexos. Condena e rejeita mudança de governos através de meios não-constitucionais. Em segundo lugar, atribui mais relevância a manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente, destacando a proibição da utilização de força e ameaça nas relações interestaduais, enfatizando os princípios de coexistência pacifica de um lado, e promovendo maior cooperação na área de segurança - ate a concepção de uma política de defesa continental - de outro. Em terceiro lugar, redefine a natureza e o caráter da idéia de "unidade", compreendido agora como um veloz processo de crescente integração política e socioeconômica, através da harmonização e coordenação entre os grupos de integração regional. De fato, unidade e substituída por união como objetivo do continentalismo africano (DOPCKE, 2002, p. 147-148).

A mudança da OUA para a União Africana além de ser um passo para uma maior integração e solidariedade entre os membros do continente, foi também um passo para maior cooperação internacional. Além disso, lançou bases no sentido da criação de uma nova doutrina de segurança, visando os anseios e necessidades da sociedade e que agora seria guiada pela *não-indiferença*.

Tal máxima foi elaborada com base no conhecimento popular africano de que não é possível resignar-se diante do sofrimento alheio, estabelecendo, portanto, regras e normas que fogem a idéia clássica de soberania e substituindo o preceito até então predominante no sistema internacional: da não-intervenção.

O presidente de Mali, o professor Alpha Oumar Konare, foi um dos precursores da elaboração do princípio da não-indiferença. Na 10ª seção ordinária do Conselho Executivo da União Africana, Konare criticou o silêncio usual que envolve os conflitos na África, entendendo a inércia como maléfica para a sociedade e os Estados africanos, sendo a população civil a mais atingida.

Podemos perceber, de forma mais ativa, a mudança na redação do Ato Constitutivo da UA, artigo 4º (h), que trata do direito da União de intervir num Estado Membro de acordo com a decisão da Assembléia, em casos de graves circunstâncias, tais como: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Essa possibilidade de intervenção, no entanto, não é permitida quando advém da ingerência de um Estado membro em assuntos internos de outro, devendo ser tomada no âmbito da União como um todo.

Conclusão

Analisado ao longo do trabalho pode constatar-se a evolução dos princípios que concernem os direitos fundamentais do homem ao longo de séculos. Mas é com o fim da Segunda Grande Guerra que o mundo vê surgir em esfera global, a institucionalização de uma organização internacional, que trazia em seu escopo basilar a proteção dos direitos humanos, ratificada na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

No entanto, configura-se uma dormência desse princípio ao longo das décadas no sistema internacional. Com o desenvolvimento do conflito ideológico Leste/Oeste e os processos de independência das ex-colônias de seus antigos colonizadores, houve um endurecimento na aceitação de indicações de possíveis transgressões dos direitos humanos em território alheio. Ocorria, pois os Estados acreditavam que isto se configuraria em um princípio de ingerência em sua soberania.

Com o fim da Guerra Fria, retoma-se o debate acerca do tema, através de conferências mundiais. Entre estas, está a Conferência Mundial de Direitos de Viena, que fazia a sociedade internacional acordar, novamente, para o tema acerca das liberdades e direitos fundamentais. Mas é com a criação da União Africana, que se percebe o aprofundamento da questão dos direitos humanos, agora não mais descolados da idéia da soberania. Uma não pode estar acima da outra a qualquer custo, trazendo a sociedade civil em primeiro plano, mas nunca esquecendo o direito da soberania do outro.

Portanto, a África surge no cenário internacional, não mais como um continente perturbador da ordem mundial, mas sim como um formulador e ordenador de um novo preceito acerca da segurança internacional. Falta, como se pode observar na literatura dominante, uma maior

divulgação deste ideal. Isto ocorre devido às características de dominação cultural, ao qual não há a valorização do que advém de Estados "sulistas". No entanto, faz-se necessário maior atenção ao que é formulado na África, procurando romper os grilhões do (neo)colonialismo cultural e absorvermos aquilo que ela pode nos fornecer de importante e inovador.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando. SILVA, G. E. do Nascimento e. CASELLA, Paulo Borba. **Manual do Direito Internacional Público.** São Paulo: Saraiva, p.441-443, 2008.

ALVES, Ana Cristina Araújo. Além do Ocidente, além do Estado e muito além da Moral: Por uma Política Eticamente Responsável em Relação à Diferença – O Caso Ruandês. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, vol. 27, n°. 2, 2005.

ANKOMAH, Baffour. **African Union: from non-interference to non-indifference.** New African, 2007 (Acesso originalmente publicado online em 01 de março de 2007).

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BRASIL. Direitos Humanos. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

CLAPHAM, Andrew. **Human Rights: a very Short Introduction.** New York, Oxford University Press, 2007.

DHNET. **Declaração e Programa de Ação de Viena – 1993.** Dísponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/declaracao_viena.htm>. Acesso em: 07 de outubro de 2009

DOPCKE, Wolfgang. O Encontro Estratégico: A União Africana, o Plano NEPAD e o Novo Discurso Internacional In. **Colóquio sobre as relações Brasil--África.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

GODINHO, Fabiana de Oliveira. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

HOBSBAWN, Eric. A **era dos Extremos: o breve século XX (1941-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MELLO, Celso de Albuquerque. A Soberania através da História. **Anuário: Direito e Globalização**, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

NICKEL, James W. Is Today's International Human Rights System a Global Governance Regime?. **The Journal of Ethics,** vol. 06, n°. 04, 2002.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. Norberto Bobbio: teoria política e direitos humanos. **Revista Filosofia**, v. 19, n. 25, p. 361-372, 2007.

Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc1.php> Acesso em: 07 de setembro de 2009.

PERINI, Raquel Fratantonio. **A soberania e o mundo globalizado.** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4325&p=1> Acesso em: 15 de setembro de 2009.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **União Africana: Possibilidades e Desafios.** In: *II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: África***.** Brasília: FUNAG, 2008.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 338-342, 2008.

SEITENFUS, R; ZANELLA, MARQUES, P. "O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença". **Revista Brasileira de Política Internacional.** Vol. 50, n. 02, 2007.

SMITH, Rhona. **Internacional Human Rights.** New York: Oxford Press Inc, 2005.

UNIÃO AFRICANA. **Acto Constitutivo da União Africana, 2000.** Disponível em: http://www.achpr.org/pt/instruments/au-constitutive-act

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios para a Efetiva Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: MEDEIROS, Antônio P. Cachapuz de. **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo.** Brasília: FUNAG, 2007.

A PAZ EM TEMPOS DE GUERRA: A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PAZ E A ATUAÇÃO DA UNESCO NO BURUNDI

PEACE IN TIMES OF WAR: EVOLUTION OF THE CONCEPT OF PEACE AND THE ROLE OF UNESCO IN BURUNDI

Thiago Espíndola LIRA[416]

Resumo

Diante de uma disciplina que teve sua origem e seu desenvolvimento inicial voltados para solucionar o problema das guerras, a palavra "paz" pode ser considerada um termo enigmático dentro da ciência das relações internacionais, que gera debates e controvérsias. Ela pode ser entendida apenas como um ideal ingênuo ou até mesmo como o mais profundo anseio de toda uma humanidade. O desenvolvimento teórico do conceito de "paz" tem levado a consequências diretas no cálculo estratégico dos países e na tomada de decisões no ambiente político internacional. A proposta do presente artigo insere-se nesse contexto: pensar na evolução teórica do termo "paz" a partir de autores como Galtung e Bobbio, e relacioná-la com um caso prático, especificamente o da atuação da UNESCO no Burundi, país africano extremamente pobre e envolvido em conflitos étnicos que transpassam suas fronteiras nacionais. Essa correlação nos permitirá não apenas entender com maior clareza a paz enquanto perspectiva teórica, mas, sobretudo, avaliar em que medida um valor rompe com as páginas dos livros para permear as estruturas sociais e políticas do cenário internacional.

Palavras-Chave: Paz. Relações Internacionais. UNESCO. Burundi.

Abstract

Facing a discipline that has its origin and early development aimed at solving the problems of war, the word "peace" can be considered an enigmatic term in the science of international relations, generating debate and controversy. It can be understood only as a naive ideal or even as the deepest desire of all humanity. The theoretical development of the concept of "peace" has had direct consequences on strategic calculation of countries and in decision-making in the international political environment. The purpose of this paper is inserted into this context: thinking the theoretical evolution of the term "peace" from authors such as Galtung and Bobbio, and relates it to a practical case, specifically the role of UNESCO in Burundi, an African country extremely poor and involved in ethnic conflict that runs through their national borders. This correlation will allow us not only to understand more clearly peace as a theoretical perspective, especially to evaluate the extent to which a value breaks the pages of books to permeate the social and political structures of the international scene

[416] Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, Bolsista de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e Assistente de Pesquisa do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos – INEU, desenvolvendo pesquisa a respeito da política estadunidense da Era Bush de combate ao terrorismo a partir do posicionamento da ONU com relação aos prisioneiros da Baía de Guantánamo. Email: thiago.espindola@hotmail.com.

Keywords: Peace. International Relations. UNESCO. Burundi.

Introdução

Diante de uma disciplina que teve sua origem e seu desenvolvimento inicial voltados para solucionar o problema das guerras, a palavra "paz" pode ser considerada um termo minimamente enigmático dentro da ciência das relações internacionais, gerando grandes debates e taxações, ela pode ser entendida apenas como um ingênuo e cômico ideal ou até mesmo como o mais profundo anseio de toda a humanidade.

Atestada a ineficácia da Liga das Nações como uma instituição multilateral capaz de promover o entendimento entre os países e evitar uma guerra de proporções mundiais, começou-se a pensar em outros tipos de arranjos mais adequados ao cenário internacional da época. Um primeiro acontecimento relevante de preparação para formação da Organização das Nações Unidas foi firmado em 1941 entre Churchill e Roosevelt. A Carta do Atlântico (1941), como ficou conhecida, enumerava, em linhas gerais, os seguintes princípios que deveriam ser compartilhados por Estados Unidos e Grã-Bretanha: liberdade dos povos para escolher sua própria organização política, impedimento do uso da força nas relações exteriores, consulta populacional em caso de proposta de modificações territoriais, acesso aos mercados e matérias-primas, liberdade de navegação e segurança coletiva.

Esse documento bilateral ainda não propunha a criação de uma nova organização internacional, entretanto, com a Conferência de Washington em 1942 e a Conferência de Moscou em 1943 começa-se a projetar uma instituição inter-estatal capaz de manter a paz e a segurança internacionais. Dessa forma, tentando encontrar novos valores que pudessem representar o interesse coletivo e evitar novas calamidades, 50 países[417] assinaram em 26 de junho de 1945 a Carta de São Francisco, dando oficialmente origem à ONU. Os países declaram seus objetivos no preâmbulo:

> praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. (Organização das Nações Unidas, 1945)

Ora, parece óbvio que todos os países desejem a paz, sobretudo após uma trágica guerra mundial, na verdade, a grande questão encontra-se em que termos essa paz deve e pode ser promovida. Se até um antigo provérbio latino diz que "se queres a paz, prepara-te para guerra" (*Si vis pacem para bellum*), quais deveriam ser os instrumentos e os requisitos para o alcance da paz que fariam parte do "interesse comum"? Seriam esses princípios impostos ao mundo até mesmo pelo uso da força?

É de fundamental importância perceber que, ao contrário do que muitos críticos chegam a argumentar, a ONU não surge com o objetivo de se consolidar enquanto um governo supra-nacional com exercício do monopólio da força física capaz de submeter os Estados aos seus interesses e às suas decisões. Sendo assim, desde essa época já presenciávamos declarações como a do Nobel da Paz de 1961 e segundo Secretário-Geral da organização, o sueco Dag Hammarskjöld: "[a ONU] não foi criada

[417] A Polônia não enviou nenhum representante à conferência, mas assinou a Carta pouco tempo depois; de modo que em 24 de outubro de 1945, quando a ONU começa de fato a existir, esse país já integrava os quadros da organização.

para conduzir a Humanidade ao paraíso, mas para evitar que ela tombasse no inferno". (HAMMARSKJÖLD *apud* SEITENFUS, 2003, p. 112).

Com a criação da Organização das Nações Unidas um caminho começava a ser percorrido, entretanto, ainda se fazia necessário desenvolver o conceito de paz e edificá-lo em bases mais sólidas. Uma resposta a esse desafio surgiu dentro da própria ONU a partir do momento em que as nações buscaram criar mecanismos para a evolução dos ideais de paz através de fatores que não fossem essencialmente político-diplomáticos, foi assim que ainda em 1945, surgiu uma agência especializada chamada Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO; erguida nos ideais de que

> uma paz baseada exclusivamente em arranjos políticos e econômicos dos governos não seria uma paz que pudesse garantir o apoio unânime, duradouro e sincero dos povos do mundo, e que, portanto, a paz, para não falhar, precisa ser fundamentada na solidariedade intelectual e moral da humanidade. (Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2002, p.2)

A "solidariedade intelectual e moral da humanidade" é um termo que ressalta a necessidade de aprofundamento do compartilhamento de determinados interesses entre as nações que visam ser alcançados numa esfera cultural global, onde mesmo membros dotados de distintos processos histórico-sociais de formação nacional passariam a comungar certos comportamentos e preferências de valores comuns. Esse tipo de formulação teórica necessita de alguns cuidados, faz-se sempre necessário problematizar se um conceito como esse surge realmente para promover as mudanças necessárias ao sistema internacional, ou se é elaborado para servir aos desejos de determinados grupos de interesses de âmbito global.

Foi então que se seguiu à instituição da UNESCO a criação de fundações, universidades, núcleos de estudos, organizações não-governamentais, movimentos, jornais e entre tantos outros órgãos, que visavam desenvolver a temática da paz em seus campos de atuação. Portanto, podemos perceber claramente no cenário internacional do século XX uma crescente preocupação com a paz, e, sobretudo, com um significado de paz que não se restringiu à ausência de conflito, mas que foi evoluindo e permeando as estruturas sociais e políticas, propondo novas formas de inserção social e elaborando valores mais profundos e participativos.

O curioso dessa realidade de florescimento de instituições é que também estávamos sendo apresentados a um acontecimento inconveniente e ao mesmo tempo verdadeiro, quanto mais os homens proclamavam a paz como algo necessário, mais ela parecia se tornar algo distante: os conflitos continuam a ocorrer no mundo, a conquista do poder ainda é um objeto de desejo importante para as nações, e a indústria bélica tornou-se uma das maiores potências econômicas da Terra; seria ingenuidade negar esses fatos.

Outro fator de triste relevância é que mesmo com essa proposta da mais importante organização inter-estatal do mundo de "promover o progresso econômico e social de todos os povos" (ONU, 1945), os esforços não são suficientes e continuam a existir países vivendo sob alarmantes condições sócio-econômicas e sem perspectivas de mudanças.

Entretanto, é diante desse desconcertante cenário internacional que o desafio atual dos países se encontra estimulantemente com a proposta do presente artigo: aprofundar os estudos sobre a promoção de uma "cultura de paz" e entender a partir da atuação da UNESCO, de que forma o desenvolvimento de novos valores na esfera social mundial pode ser útil para a transformação dos homens e das nações, sobretudo da-

quelas que convivem com sérias limitações impostas pela miséria e pelo subdesenvolvimento, como é o caso do Burundi.

O Burundi e a atuação da UNESCO

Esse pequeno país, que situa-se no centro-leste da África entre Ruanda, Tanzânia e República Democrática do Congo, conta com aproximadamente 9 milhões de habitantes[418] e conquistou sua independência definitiva no ano de 1962, quando também entrou para as Nações Unidas. Enfrenta desde então uma cruel e violenta guerra civil entre as duas etnias predominantes, os tutsis (minoria controladora do poder) e os hutus (maioria excluída e desfavorecida), que tem o seu ápice no ano de 1993 com uma desgovernada matança iniciada pelo fuzilamento do primeiro presidente eleito democraticamente.

Segundo o Relatório de Índice de Desenvolvimento Humano 2007/2008 da ONU, o Burundi possui o décimo pior IDH entre os 177 países analisados e conta com uma expectativa de vida de apenas 48 anos e meio. Dotada de uma população que vive majoritariamente em regiões agrárias e convivendo também com crises políticas, corrupção, atraso tecnológico, pobreza, mortalidade infantil, falta de acesso à educação e os males da AIDS; o Burundi encontra-se sob uma drástica situação social que requer maior atenção por parte da comunidade internacional.

Toda essa realidade apresentada é trágica e desesperançosa, entretanto, após o triste ano de 1993 muitas transformações têm acontecido no Burundi que culminaram com o início da negociação de um processo de pacificação em 1998. Após um pedido da ONU, países como a Tanzânia, a África do Sul e os Estados Unidos procuram contribuir, a partir de 1995, para o restabelecimento da paz pautada na transformação da estrutura política e na reorganização da força militar. Em junho de 2004 a ONU assume a liderança do projeto de assistência internacional e mesmo com a continuidade das disputas étnicas, consegue significativos avanços no processo de construção da paz e reestruturação política através de instrumentos como desarmamento e desmobilização dos grupos paramilitares.

No entanto, outro processo fundamental inicia-se em 1993 e coloca-se como plano de fundo de todas essas transformações, é neste ano que a UNESCO implementa no Burundi o Programa Nacional por uma Cultura de Paz: um complexo programa sócio-educacional que busca substituir a cultura de guerra, até então predominante, por uma nova cultura promotora da compreensão e da solidariedade, a cultura de paz.

A UNESCO é uma agência especializada da ONU, como vimos acima, cujo orçamento é composto por contribuições dos Estados-Membros e doações internacionais, e cujas principais políticas e linhas de atuação são aprovadas em encontros bianuais pela Conferência Geral, composta por todos os Estados-Membros da Instituição com cada membro tendo direito a um voto seja quais forem suas proporções geográfico-econômicas. O Conselho Executivo é composto por 58 Estados-Membros eleitos e encontra-se duas vezes ao ano com o objetivo de analisar a efetividade dos projetos em andamento e sugerir modificações. Por fim, a responsabilidade pela implementação dos projetos é do Secretariado da instituição composto pelo Diretor-Geral e pelos funcionários da UNESCO, apoiados por um sistema de Comissões Nacionais que visa um aprofundamento da relação entre a instituição, os países e a sociedade civil.

A idéia de um Programa de Cultura de Paz surge em 1992 a partir de um pedido do Conselho Executivo para que a UNESCO contribua com as Nações Unidas nos esforços de manutenção da paz no mundo através da for-

[418] Estimativa para 2009 disponível em: http://www.census.gov/cgi-bin/ipc/idbrank.pl.

mulação de uma Agenda para a Paz. Já em 1995, o Programa de Cultura de Paz é reconhecido como uma prioridade na UNESCO que deveria envolver todos os seus setores e ser adotado como um projeto multidisciplinar.

Em outubro de 1999 a ONU adota o Programa em uma de suas resoluções (A/53/243) apontando oito pontos para sua realização plena: 1) promover uma cultura de paz através da educação, 2) fomentar a economia sustentável e o desenvolvimento social, 3) promover o respeito aos direitos humanos, 4) assegurar a igualdade entre homens e mulheres, 5) fomentar a participação democrática, 6) avançar na compreensão, tolerância e solidariedade, 7) apoiar a participação comunicativa e a livre circulação da informação e do conhecimento, 8) promover a paz e a segurança internacionais.

A partir de um pedido do Ministério da Educação do Burundi, temos em 1994 o início das atividades da Casa da UNESCO pela Cultura de Paz na cidade de Bujumbara, capital do país, como principal representação do Programa Nacional por uma Cultura de Paz no Burundi iniciado em 1993. Formada por uma equipe multi-étnica, "a Casa é uma expressão simbólica do desejo por paz presente em todo o país, ao mesmo tempo em que oferece os meios institucionais e materiais para poder colocá-lo em prática"[419] (UNESCO CULTURE OF PEACE PROGRAMME, 1995, p. 76, tradução nossa).

Entre os objetivos do Programa do Burundi estavam a total colaboração com as autoridades nacionais, associações e comunidades locais e também com as organizações internacionais presentes no país, visando estimular e assegurar a participação ativa da população e das autoridades no processo de estabelecimento da paz no Burundi e na revitalização das instituições públicas. Respeitando as situações locais de cada região, o programa começava visando "restabelecer a confiança dos cidadãos na sua própria capacidade de resolver conflitos através do apoio aos seus próprios valores culturais e os modos tradicionais de resolução de conflitos." [420] (UNESCO CULTURE OF PEACE PROGRAMME, 1995, p. 78, tradução nossa).

Essa promoção da paz no Burundi iniciava primordialmente a partir de uma perspectiva sócio-educacional, criando um centro de apoio onde indivíduos e grupos poderiam se reunir para trabalhar a paz, e também organizando seminários, fóruns, cursos de capacitação e eventos que buscassem fomentar o diálogo e a cooperação, envolvendo a sociedade civil no restabelecimento da paz a partir de uma perspectiva horizontalizada.

Durante as décadas de existência da UNESCO, também no meio acadêmico observamos o desenvolvimento de projetos e pesquisas que objetivassem explorar e expandir o significado de uma Cultura da Paz. Dentro das relações internacionais o paradigma da paz admite a perspectiva educacional como um fator importante, na medida em que se assume que "a violência não é atávica, não é inerente ao ser humano, mas um produto de sua cultura" (RODRIGUES, 1994, p. 45). Sendo assim, entender melhor como a idéia de paz foi estudada e compreendida no cenário internacional torna-se um ponto fundamental para podermos analisar a atuação da UNESCO no Burundi.

[419] "The House is a symbolic expression of the national desire for peace and, at the same time, the material structure with the means and institutional power to put it into practice".

[420] "Overall the programme begins by establishing the confidence of the people in their own capacity to resolve conflicts through support for their own cultural values and traditional modes of conflict resolution".

A paz a partir de uma perspectiva teórica

A base instrumental teórica da análise encontra-se nos trabalhos de Johan Galtung, sociólogo norueguês pioneiro na área de estudos para a paz que em 1959 criou o Instituto Internacional de Pesquisa sobre a Paz[421], desenvolvendo mecanismos de solução pacífica de conflitos através de um arranjo onde ambas as partes beligerantes se sentissem vitoriosas. Também fundador do Jornal de Pesquisas sobre a Paz[422], o professor Galtung é o criador da distinção entre paz negativa e paz positiva. A primeira entendida apenas como a ausência de conflito, ou seja, um intervalo entre duas guerras; já "a paz positiva pressupõe um nível reduzido de violência direta e um elevado nível de justiça. Procura-se a harmonia social, a justiça, a igualdade e, portanto, a mudança radical da sociedade, a eliminação da violência estrutural" (CORRÊA, 2003, p. 108).

Para entender profundamente o conceito de paz positiva, faz-se necessário compreender o que Galtung quer dizer com violência estrutural e cultural. Ele as identifica como mecanismos de opressão gerados pelas desigualdades nas relações sociais (racismo e exploração, por exemplo) e que "causam violência direta, usando atores violentos que se revoltam contra as estruturas e usam a cultura para legitimar o uso da violência" (GALTUNG, 2004, tradução nossa)[423]; devendo ser combatida com novos mecanismos de construção ideológica.

No entanto, Norberto Bobbio (2000) enxerga a definição de paz de um ponto de vista distinto do de Galtung. Para o italiano, a paz é valorizada quando restringimos a sua análise à ausência de violência física, a um estado de não-guerra, e é nesse sentido que os esforços e estudos devem ser direcionados. Bobbio reconhece a necessidade de inclusão de fatores ideológicos e sociais na promoção de uma sociedade mais justa e pacífica, no entanto, ele afirma que esse "alargamento" do conceito de paz acaba levando a um desvirtuamento do verdadeiro sentido da causa e dificultando a superação do problema da violência, que, de fato, tem sido um problema extremamente relevante do ponto de vista internacional.

Quanto ao caso da atuação da UNESCO no Burundi, um conceito chave entra em questão: cultura de paz. Termo que para a ONU

> consiste em valores, atitudes e comportamentos que reflitam e inspirem a interação social e de partilha com base nos princípios da liberdade, da justiça e da democracia, todos os direitos humanos, tolerância e solidariedade, que rejeitem a violência e envidar esforços para evitar conflitos, procurando atacar suas raízes para resolver problemas através do diálogo e da negociação e que garantam o pleno exercício de todos os direitos e os meios para participar plenamente no processo de desenvolvimento da sua sociedade.[424] (Assembléia Geral das Nações Unidas, 1998)

Poeticamente, também a carta da UNESO afirma que "uma vez que as guerras se iniciam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que devem ser construídas as defesas da paz" (UNESCO, 2002, p. 2), o que não deixa de ser verdade se admitimos que o homem é dotado

[421] International Peace Research Institute.

[422] Journal of Peace Research.

[423] "Cul*tural and structural violence cause direct violence,* using violent actors who revolt against the structures and using the culture to legitimize their use of violence as instruments".

[424] "Consists of values, attitudes and behaviors that reflect and inspire social interaction and sharing based on the principles of freedom, justice and democracy, all human rights, tolerance and solidarity, that reject violence and endeavor to prevent conflicts by tackling their root causes to solve problems through dialogue and negotiation and that guarantee the full exercise of all rights and the means to participate fully in the development process of their society".

"da capacidade de criar realidades culturais e, em seguida, agir em termos das mesmas" (MINTZ *apud* WALLERSTEIN, 1999, p. 45).

Ao contrapor as idéias de Galtung e Bobbio com a proposta da UNESCO podemos inferir duas questões que se mostram extremamente relevantes para o entendimento do nosso trabalho. A primeira delas diz respeito ao fato de que o conceito de cultura de paz utilizado pela UNESCO assemelha-se bastante com a idéia de paz positiva de Galtung, levando em consideração que a idéia de cultura de paz adotada pela instituição envolve princípios como liberdade, justiça e de democracia e relaciona-se diretamente com um comportamento "ativo" de promoção de novos valores político-sociais.

Ainda que a definição de cultura de paz cite a "rejeição da violência", a pluralidade de fatores envolvidos distancia-se da idéia de Bobbio de valorizar a paz ao abordá-la com um significado mais restrito e direto, cabendo às idéias do mesmo um papel relativamente marginal no processo de definição do conceito de paz dentro da ONU e de suas agências.

Se do ponto de vista discursivo as idéias de Galtung foram incorporadas dentro das cartas e resoluções da organização internacional, ao analisarmos a atuação prática da UNESCO no Burundi, por outro lado, vemos que existe um certo distanciamento desse modelo de pensamento do ponto de vista econômico. Mesmo que por mais que a UNESCO admita que o processo de construção da paz também esteja associado à seguridade econômica, o seu campo de atuação no caso do Burundi é essencialmente voltado para uma perspectiva psico-educacional, e é justamente nesse aspecto que o professor Galtung ressalta que a paz só pode ser alcançada a partir do momento em que elimina-se a desigualdade social e com ela a violência estrutural. Ou seja, para ele a violência também é produto da pobreza e sem a sua eliminação a paz torna-se um valor inatingível; faltando a incorporação desse fator na problemática para que a atuação da UNESCO esteja ainda mais próxima das propostas de Galtung.

De certo modo, as idéias de Bobbio são elucidativas para analisarmos essa distância entre teoria e prática no caso do Burundi. Vejamos, se um dos fatores que vem impedindo a UNESCO de cumprir a totalidade de seu programa de paz é exatamente a pluralidade de variáveis e valores envolvidos; trabalhar o conceito de paz de uma forma mais restrita e direta, como propõe Bobbio, poderia vir a facilitar a construção da mesma.

Impactos da participação da unesco

Os dois documentos[425] mais recentemente disponibilizados via Internet a respeito da UNESCO no Burundi afirmam, em geral, que se pôde observar relativo sucesso no desenvolvimento do projeto em algumas áreas, mas ressaltam também a grande dificuldade enfrentada pelo programa em se desenvolver dentro de uma realidade de conflito civil, onde não se tinha acesso a todas as áreas do país. A implementação do programa também foi dificultada pela insuficiência de fundos, já que poucos foram os incentivos fornecidos pela comunidade internacional.

O relatório de avaliação sublinha também a necessidade de atuação em conjunto com outros parceiros para que o sucesso do programa seja realmente atingido, o que pode nos levar a concluir certa ligação com a proposta de Galtung de construção da paz não apenas a partir de fatores ideológicos. Por fim, a equipe de avaliadores afirma que é necessário "revisar a concepção do Programa Nacional para Cultura

[425] O Relatório de Avaliação do Internal Oversight Service de fevereiro de 2001 e o "Comments by the director-general on the external evaluation reports submitted in the 2000-2001 biennium" de Setembro de 2002.

de Paz para colocá-lo em sintonia com a realidade local"[426] (Internal Oversight Service, 2001, p. 25).

As informações acima parecem nos deixar distantes de algum resultado que possa ser entendido como próspero, no entanto, o ultimo relatório oficial da UNESCO é datado apenas de 2001, e algumas características observáveis no Burundi do século XXI podem nos dar algumas pistas a respeito de certa influência que o Programa de Cultura de Paz pode ter alcançado.

Uma das propostas do Programa de Cultura de Paz é o incentivo aos valores democráticos, e após vários anos de ditadura, intervenção internacional e golpes de Estado, foram realizadas eleições no Burundi em 2005 com a expectativa de que uma das prioridades do novo governo fosse a conclusão do processo de paz. As eleições e a posse do novo presidente, Pierre Nkurunziza, ocorreram de forma relativamente tranqüila e um novo processo está marcado para acontecer no ano de 2010.

Outra questão altamente destacável é que um dos meios apontados pela UNESCO para se alcançar a paz é através da promoção da igualdade de gênero. E nas ultimas eleições podemos observar uma significativa presença feminina: 30% das vagas do parlamento são ocupadas por mulheres, a vice-presidente também é do sexo feminino (Marina Barampema) e 7 dos 20 ministérios são comandados por mulheres. Uma dessas ministras afirma:

> As mulheres combateram e o partido no poder teve em conta da sua competência para as posicionar. Não se trata apenas de mulheres, mas de todas as competências das diversas camadas sociais, pois este governo integra também muçulmanos, o que não foi o caso no passado. Hoje, ninguém está excluído e é o que é bom para uma reconciliação efetiva dos burundeses. (BATUMUBWIRA *apud* ISSÉKI, 2006).

Outro ponto também relevante foi que no ano de 2006 o ultimo grupo paramilitar ainda existente no Burundi (Força Nacional de Libertação) assinou um cessar-fogo com o governo, que foi acompanhado pelo fim definitivo das hostilidades no ano de 2008. Alguns dos ex-combatentes rebeldes tiveram a possibilidade de ingressar nos corpos de defesa e segurança do Estado, e os líderes do movimento obtiveram a permissão para integrar o sistema político por meios pacíficos e desvinculados de conotações étnicas; conquista que teve o diálogo e o entendimento como grandes favorecedores.

Por fim, também no discurso do presidente Burundinês é possível perceber aspectos que apontam para a crença que ele possui na reconstrução do país a partir da participação popular, ponto também presente no programa da UNESCO. Em discurso à província de Karusi, ele assim se expressa: "Avanços significativos foram realizados, mas ainda existem problemas que exigem a solidariedade da comunidade para a sua resolução"[427](NKURUNZIZA *apud* MPITABAKANA, 2009, tradução nossa). Afirmando ainda que a solidariedade consiste num investimento para o futuro da nação.

Considerações finais

Estamos cientes das limitações de se avaliar a eficácia do Programa visto que trabalhamos à distância com um tema que envolve valores subjetivos coletivos onde os resultados muitas vezes só podem ser men-

[426] "Review its conception of the National Programme for culture peace to bring it more in line with the reality on he ground".

[427] "Des avancées significatives ont été réalisées, mais il subsiste encore des problèmes qui exigent la solidarité communautaire pour leur résolution".

surados em longo prazo. Entretanto, a partir da análise elaborada sente-se que as propostas pensadas pelo Programa de Cultura de Paz no Burundi começam a dar sinais de surtirem seus efeitos na sociedade civil daquele país, sem podermos, no entanto, determinar qual o nível de influência do programa nos positivos acontecimentos recentes. “”

Indo de encontro a uma análise mais pontual pudemos perceber o quão difícil e necessário é trabalhar o processo de construção de uma cultura de paz, sendo o trabalho do ONU e, como pudemos especialmente perceber ao longo do trabalho, da UNESCO de extrema relevância para a reconstrução de países que passam por problemáticas situações sócio-econômicas. No entanto, a partir da análise da atual situação do país o programa desenvolvido pela UNESCO mostra-se incapaz de sozinho promover as melhorias necessárias, é necessário que outros órgãos atuem e combatam a pobreza com iniciativas que transpassem o âmbito ideológico.

Do ponto de vista teórico pudemos observar duas visões distintas a respeito da paz: a de Galtung, que engloba muitas variáveis e que mais se assemelha ao discurso da UNESO; e a de Bobbio, uma forma mais pura do conceito diretamente associada com a ausência de violência física. Faz-se interessante perceber que no caso da paz não parece existir uma incoerência na contraposição dos dois conceitos, cada um deles ressalta aspectos distintos que são extremamente importantes ao avaliarmos um tema tão importante como o proposto. É a partir do diálogo e do entendimento dessa pluralidade de discursos que a paz deixará definitivamente de ser entendida por alguns como um termo “utópico” para se transformar numa realidade palpável, vibrante e verdadeira.

Referências

USP - BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. **Carta do Atlântico – 1941**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>. Acesso em 30 nov. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CORRÊA, Rosângela Azevedo. Cultura, educação para, sobre e na paz. In: Feizi M. Milani, Rita de Cássia Dias Pereira de Jesus (organizadores). **Cultura de paz:** estratégias, mapas e bússolas**.** Salvador: INPAZ, 2003.

GALTUN, Johan. **Violence, War, and Their Impact on Visible and Invisible Effects of Violence**. Disponível em http://them.polylog.org/5/fgj-en.htm#n1. Acesso em 25 abr. 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. ***O que são Relações Internacionais****. São* Paulo: Brasiliense*, 1994.*

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 3 ed. rev. amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Carta das Nações Unidas**. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: 25 abr. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. United Nations Human Develop Report 2007/2008**. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_indicator_tables.pdf. Acesso em 26 abr. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕS UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA**. Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. 2002. Disponível em:

http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273POR.pdf. Acesso em: 25 abr. 2009.

INTERNAL OVERSIGHT SERVICE – Evaluation Section. **UNESCO Nation-**

al Programme in Burundi: Evaluation Report. Disponível em:

http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001448/144831e.pdf. Acesso em: 26 jun. 2009.

ISSÉKI, Thérèse. **Burundi Determinado a ultrapassar a crise**. Disponível em: http://www.panapress.com/freenewspor.asp?code=por032610&date=29/06/2006. Acesso em: 26 jun. 09.

MPITABAKANA, Daniel. La solidarité communautaire est un investissement pour l'avenir, a dit Son Excellence le Président Pierre NKURUNZIZA. Disponível em: http://www.burundi-gov.bi/spip.php?article1104. Acesso em: 26 de jul. de 2009.

UNESCO CULTURE OF PEACE PROGRAMME. **UNESCO and a Culture of Peace: Promoting a Global Movement**. Paris: UNESCO, 1995.

UNESCO EXECUTIVE BOARD. **COMMENTS BY THE DIRECTOR-GENERAL**

ON THE EXTERNAL EVALUATION REPORTS SUBMITTED IN THE 2000-2001 BIENNIUM. 2002. Disponível em:

http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001272/127266e.pdf. Acesso em: 30 out. 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel. A cultura como campo de batalha ideológico do sistema mundial moderno. In: Mike Featherstone (org.). **Cultura Global: Nacionalismo, globalização e modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1999.