

A QUESTÃO DA JUSTIÇA

NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Magnus Dagios*

RESUMO: A análise do problema da justiça aplicado às relações internacionais passa primeiro pela constatação da insuficiência do *modus vivendi* da doutrina do realismo político. Poderes que são sustentados por um equilíbrio de tensão baseados em forças militares e econômicas, que se sobrepõem umas em relação às outras através de demonstrações de suas capacidades. As políticas das principais nações que regem esse permanente estado de tensão são conduzidas pelos seus interesses diversos, como manter uma posição bem definida nos cenários regionais, conquistar novos domínios econômicos e de influência, e manter as suas bases ao convencer a opinião pública no plano interno. Neste trabalho pretendo analisar as propostas dos rawlsianos Thomas Pogge e Charles Beitz, como alternativa para o realismo político dos *self-interests*. Pogge propõe um sistema partilhado de valores que seria respeitado em instituições internacionais para evitar o estado de tensão e de indecisão presente. Os valores seriam aceitos mutuamente, sem precisar alterar as situações internas dos estados, ou o sistema capitalista vigente. Beitz propõe uma justiça distributiva na ordem internacional quando se imagina o sistema dos Estados como um sistema de cooperação e de interdependência.

PALAVRAS-CHAVE: Filosofia Política - Relações internacionais – Justiça - Teorias da Justiça.

O problema da justiça na ótica das relações internacionais pode ser considerado um dos problemas mais difíceis em teoria política, mas também um dos mais importantes e necessários. Se de um lado temos os poderes estatais sob a pressão dos interesses dos seus respectivos estados, nas organizações clássicas do equilíbrio do poder (ou do terror?), da desconsideração dos valores morais pelos valores circunstanciais da política dos resultados, de outro precisamos cada vez mais de regras que conduzam as práticas dos países interessados em construir as relações entre os estados de uma maneira mais justa e igualitária sob os prismas políticos, econômicos e sociais, como também nas medidas ambientais de preservação de nosso planeta. As regras de justiça já foram concebidas de várias formas no plano internacional principalmente mediante os tratados e pactos entre nações, e também no plano teórico, como as questões de guerra justa ou injusta, e teorias políticas como o realismo versus idealismo, o valor da paz, o problema da intervenção etc. No presente texto, será

* Doutorando em Filosofia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

trabalhado a justiça com base na filosofia política de dois autores que consideram a questão das relações internacionais, Thomas Pogge e Charles Beitz.

A doutrina tradicional do equilíbrio do poder, que considera que o estado de permanente conflito entre as entidades independentes só pode ser mantido através do equilíbrio de forças, se transformou num equilíbrio do terror, depois das confecções das bombas atômicas, como atesta Norberto Bobbio:

(...) não é certo que a guerra com armas termonucleares seja tão terrível que resulte impossível. Tal afirmação descansa no convencimento de que a dissuasão que se exerce mediante a ameaça mutua de destruição total é eficaz. Mas a dissuasão é eficaz só quando a guerra é ainda possível. Se uma das duas partes crê de verdade que é impossível a guerra, isto é, o passo da ameaça dissuasória a seu cumprimento, a dissuasão deixaria de operar. Mas quando a dissuasão acaba, a guerra volta a ser possível. Convém não perder de vista que a força do terror depende do fato de ser uma força potencial que em qualquer momento pode converter-se em força real. Em resumo, a situação criada pelo equilíbrio do terror está em condições de durar enquanto que a guerra, especialmente em sua forma extrema, seja um acontecimento possível¹.

A consideração da guerra como uma possibilidade em potência torna-se mais factível quando os estados praticam uma política cega, que pesa apenas os interesses da aquisição de mais poder, ou como uma vontade de vencer a qualquer custo. Neste patamar os outros estados se transformam em inimigos a serem combatidos, e a única alternativa é a relação de exclusão recíproca:

O inimigo é por definição aquele que tem de eliminar para sobreviver. Atenas ou Esparta. Roma ou Cartago. Em nossa época: o Estado de Israel ou o Estado Palestino. A lógica da vontade de potência é, para empregar uma expressão tristemente famosa, a lógica da 'solução final'. Os grandes afirmam defender interesses vitais ou princípios fundamentais que se excluem entre si, em um espetáculo que se nos oferece diariamente com poucas variações. Então, em um

¹ BOBBIO, N. *El tercero ausente*. p. 266. As traduções dos trechos são de nossa autoria.

universo cujas partes principais se consideram incompatíveis não cabe outra coisa que um equilíbrio temporal, a espera da ‘solução final’².

Thomas Pogge, com base na Teoria da Justiça de John Rawls, aplicada as relações internacionais, tenta mostrar o atual quadro na ordem internacional como moralmente condenável e a necessidade de valores compartilhados entre os estados. O modelo de Hobbes estipula uma contenção mútua quando duas partes se relacionam. Cada uma delas pressupõe implicitamente essa contenção recíproca, de modo que para as partes envolvidas seria irracional destruir a outra parte:

O ideal hobbesiano é uma extensão deste modelo. Paz é realizada ao se inaugurar um modo de coexistência que, uma vez estabelecido, se perpetua por assegurar que cada parte tem suficientes incentivos para participar tanto quanto os outros também participarão. Presumivelmente, arranjos de larga escala são muito complexos para serem tácitos, mas não importa o quão complexo, o modelo é suposto para operar sem valores partilhados. A participação de cada parte é assegurada pelo importante fato de que é tolice abandonar a relação³.

Este tipo de relação entre os estados, na visão de Pogge, em torno desse modelo hobbesiano, é estreito, frágil e transitório, e por isso pode ser entendido como um *modus vivendi*. Esse modelo se caracteriza pela defesa dos próprios interesses da nação envolvida sem se preocupar com os demais interesses em jogo. As práticas entre os estados acabam apenas por acomodar interesses entre os envolvidos: “Sobre esta superfície, o *modus vivendi* é então um acordo entre uma pluralidade de partes para restringir seus comportamentos competitivos de certo modo”⁴. Tal esquema privilegia os interesses das partes como um equilíbrio de prudência, no sentido em que existem razões para o interesse das partes em concordar com os termos propostos.

A relação que considera um equilíbrio prudencial tende a ser instável, devido a fraca base de sustentação para os acordos. Assim, um aumento no poder de certos países poderá

² *Idem*, p. 285.

³ POGGE, T. *Realizing Rawls*. p. 219.

⁴ *Idem*, p. 219.

desequilibrar as relações, obrigando estados a se adequar constantemente as mudanças. Nestas relações do *modus vivendi* não existem limites para os poderes de barganha, o que levará a diferenças de poderes substanciais entre os estados, na medida em que estados mais fracos poderão aceitar relações mais desfavoráveis.

Nessas relações, estados mais fracos não têm muitas escolhas, a não ser aceitar muitas vezes o *modus vivendi*, seja por imposição ou por ser mais desfavorável um isolacionismo. Apesar desse equilíbrio prudencial, em muitos casos, conseguir evitar guerras, devido a um ajuste continuado, ele é incapaz de trazer a justiça e a paz:

De um lado, a indefinida maleabilidade destes termos é necessário para a duração do *modus vivendi* através das mudanças no poder, interesses, e situações de seus participantes. Ainda, sobre o outro lado, esta maleabilidade é um recurso de instabilidade e grande perigo. Um *modus vivendi* pode persistir através das mudanças somente se seus participantes podem, em cada momento, concordar sobre os termos que apropriadamente refletem a corrente distribuição do poder⁵.

Este quadro traria insegurança, quando pensarmos que as mudanças de plano constantes, levariam sempre a reorganização das relações, o que geraria conflitos para os insatisfeitos. O clima de competição e de barganha para a obtenção de espaços de influências, dentro desse contexto, traz um permanente perigo e leva a rearranjos que dependem da persistência dos envolvidos. Mesmo a consideração dos valores é minimizada em relação à importância da posição no reequilíbrio.

Para Pogge, a atual situação na ordem internacional é em essência um *modus vivendi*, e o problema não está tanto na falta de um governo central como em um bem sucedido compartilhamento de valores. Os principais governos dos estados estão engajados numa competição que são reguladas por instituições que consideram vantajosas e podem manter essas relações de tempos em tempos. A falta de valores partilhados ocasiona a ameaça constante do uso da força, o que leva a conclusão da completa ausência de justiça e paz nas relações internacionais.

Os mais fortes governos podem concordar com mecanismos centrais, que requerem unanimidade ou carece de poder de execução, mas tais mecanismos não serão efetivos, porque eles são impotentes para considerar o problema principal. Eles não podem trazer a competição entre os maiores poderes firmemente sobre a regra do direito. É porque, considerar um *modus vivendi* da qual os cinco mais fortes participantes são autorizados para adjudicar qualquer disputa pelo simples voto da maioria, e supor que a distribuição de poder é tal que três são realmente fortes suficientes para forçar seus julgamentos até mesmo contra a coalizão dos outros dois. Aqui cada um dos cinco deve – e saberá que outros também devem – tentar conseguir uma coalizão dominante, somente com o medo de que uma coalizão poderia se formar contra si. Muito longe de uma segurança duradoura, este arranjo é meramente outra versão da competição feroz para a morte, com os cinco principais barganhando um sobre o outro na tentativa de ser parte de uma dominante coalizão⁶.

Numa concepção da ordem internacional aonde falta à certeza do cumprimento das regras internacionais, seja de tratados, direitos e acordos diversos, o que permanece é apenas a lei do auto-interesse. Nesse sentido, confiar demais nos outros membros da ordem internacional poderia ser considerado um ato de pouca prudência.

Mas para Pogge existe outro modo de instituir uma relação entre as nações de uma forma mais racional, não violenta e justa. Este modelo de relações concebe instituições compartilhadas que podem ser admitidas por participantes que possuem interesses divergentes assim como valores⁷:

A idéia central é buscar instituições que são baseadas não sobre a livre informada barganha em uma distribuição de poder em constante mudança, mas sobre alguns valores que são genuinamente partilhados. Tais valores partilhados não existem se todos os participantes buscam segurança ou se cada um quer sua religião ou forma de regime que tem que prevalecer sobre as outras no final; eles ainda podem divergir sobre qual religião ou que segurança eles gostariam. Nem podemos falar em valores partilhados quando as partes têm um comum interesse - em paz, por exemplo – mas que é apenas um instrumento para os seus díspares compromissos e projetos. (...) Um esquema institucional é baseado em valores somente se seus participantes

⁵ *Idem*, p. 220.

⁶ *Idem*, p. 223.

⁷ *Idem*, p. 227.

asseguram em comum alguns importantes valores últimos que são significativamente encarnados nas instituições que regulam suas interações⁸.

Deste modo, para Pogge uma ordem internacional não conseguirá atingir uma doutrina abrangente de valores, da mesma forma que isso não é possível nas situações internas de diferentes países. Porém, um mundo em que alguns valores são partilhados é possível. Então, como numa sociedade nacional, alguns recursos podem ser direcionados para barganhas de auto-interesse, assim como assuntos do Legislativo, mas nem tudo poderá ser negociado. Na sociedade bem ordenada alguns assuntos são de ordem superior, como os direitos de liberdade, que assumem que ninguém poderá ser escravo ou ter impedido o seu direito de se expressar: “Estes assuntos são protegidos não por uma duradoura preferência da maioria, mas pelo senso de justiça dos cidadãos, que aqui colocaram de lado seus interesses particulares”⁹. Por isso, a idéia é uma ordem em que possibilite um consenso mínimo sobre valores fundamentais, ao contrário da arena atual onde tudo é passível de negociação e reinterpretação.

Com isso, é possível estabelecer um acordo sobre valores mínimos para firmar o estabelecimento de instituições que garantam esses padrões, para além de qualquer interesse envolvido. Assim, além dos valores já partilhados internamente existirão os valores partilhados externamente entre as nações. Para isso as partes devem estar convencidas de que através de uma justa distribuição dos benefícios e obrigações, elas estarão compromissadas para resistir a oportunidades que levem apenas ao auto-interesse. Também, as partes então poderão acordar os pontos iniciais para uma concepção de justiça através dos valores partilhados. As partes, por isso, devem ter a vontade de buscar esse acordo mínimo, mediante alguma modificação nos próprios valores, para garantir que os valores dos outros também possam ser respeitados. Assim, ao invés de manter instituições que apenas consideram alguns valores das nações mais poderosas, poderá incluir um compromisso mutuamente aceitável que tende a se fortalecer com a experiência de cooperação e confiança.

A idéia central para uma transformação das relações internacionais é aceitar um pluralismo internacional, aonde se reconhece que estados razoáveis poderão ter diferentes formas de organizações nacionais. Só com o pluralismo poderíamos excluir a violência nas

⁸ *Idem*, p. 228.

⁹ *Idem*, p. 228.

relações internacionais. Tal caminho é pensado para construir um ideal do mundo futuro através de uma rota moral e não através de guerras. Por isso “esta demanda não encontra um ideal que visionaria a abolição do capitalismo de estado ou os estados socialistas ou ambos”. Assim, não podemos ter como meta a busca de que todos os estados tenham os mesmos ideais sociais¹⁰.

A aceitação difundida da idéia do pluralismo internacional faria um mundo em que certos valores agrupados, coordenados com os regimes nacionais, são moralmente aceitos e permanentemente protegidos contra a extinção violenta. Uma vez que as sociedades sabem que aceitam mutuamente a existência das constituições nacionais, então se tornam razoáveis para ordenar as preferências de instituições compartilhadas na ordem global por considerarem como as varias alternativas refletem alguns valores, preferencialmente que afetar a capacidade das sociedades e dos seus valores para sobreviver numa competição feroz. Assim, o pluralismo internacional permite um esquema institucional partilhado que não está baseado no inconstante equilíbrio do poder, mas sobre valores essenciais¹¹.

De acordo com Pogge, estes valores compartilhados têm um caráter ético, porque possibilitam uma rejeição do perigo das guerras globais, e também são realistas no ponto em que permite ajustar os valores das nações até onde isso é possível, e não conceber um plano completamente ideal. Isso é plausível porque ela pode ser aceita por diferentes razões, como apesar de certas nações considerarem seus valores melhores, não poderiam conceber a superioridade de seus ideais, assim como as razões daqueles que pensam que é possível acomodar as diferentes formas de estados numa ordem comum. É a possibilidade de unir diferentes culturas e histórias em um objetivo comum, a justiça na ordem internacional:

O que é necessário é o reconhecimento que pessoas inteligentes e bem informadas poderão razoavelmente discordar sobre os assuntos fundamentais que dividem o mundo hoje. Por exemplo, deveriam os meios de produção ser controlados por governos nacionais, ou localmente por trabalhadores ou por pessoas privadas? É o melhor fórum para a democrática discussão e decisão permitir um único partido,

¹⁰ *Idem*, p. 230.

¹¹ *Idem*, p. 231.

dois partidos ou um sistema multipartidário? O que é mais importante na apreciação e reforma das instituições sociais, a proteção civil e política das liberdades ou a satisfação das bases sociais e necessidades econômicas? Somente se nós poderíamos entender nossos desacordos sobre os assuntos principais como razoáveis, então nós poderíamos conjuntamente trabalhar para um mundo em que alternativas respostas para estas questões poderiam coexistir em uma pacífica e amistosa, suportável ordem internacional¹².

A questão da justiça distributiva foi abordada pelo rawlsiano Charles Beitz. De acordo com Beitz, a “distribuição de recursos é um puro caso ‘arbitrário de um ponto de vista moral’”. Com isso, a distribuição de recursos naturais não pode estar baseada na argumentação da auto-suficiência, na medida em que os recursos naturais estão distribuídos de maneira arbitrária. O direito sobre os recursos naturais, como alguns contratualistas defendem, se refere a diferença entre estado de natureza e estado social. Enquanto no estado de natureza nenhuma justificação é necessária para a apropriação de recursos, no estado social o problema é a distribuição de recursos em meio a uma cooperação social. Mas para Beitz, “não existe nada neste caso para sugerir que nós podemos somente ter laços morais com aqueles que nós partilhamos como membros de um esquema cooperativo”¹³. Beitz pensa como Rawls, ao considerar deveres naturais que se aplicam a nós, independente de nossos atos voluntários e, portanto, independentes de nossa situação como membros de alguma instituição.

Os recursos naturais numa posição original devem ser considerados pelas partes como desigualmente distribuídos, que são escassos, e são um pré-requisito para o sucesso de esquemas cooperativos:

Eles veriam que a natural distribuição de recursos são arbitrárias no sentido que ninguém tem uma natural *prima facie* reivindicação para os recursos que estão sobre seus pés. A apropriação dos escassos recursos por alguém requer uma justificação contra a concorrente reivindicação de outros e a necessidade das futuras gerações. Ao não conhecer as doações de seus recursos [por um véu da ignorância], as partes poderiam acordar sobre princípios para a redistribuição de recursos que dariam a

¹² *Idem*, p. 332.

¹³ BEITZ, C. *Political Theory and International Relations*. p. 141.

cada sociedade uma chance justa para desenvolver legítimas instituições políticas e uma economia capaz de satisfazer as necessidades básicas de seus membros¹⁴.

Neste caso, o princípio da diferença seria aplicado como na situação doméstica, quando uma distribuição desigual é justificada se favorece aos menos favorecidos. Esse princípio asseguraria uma segurança para as pessoas em sociedades menos favorecidas que são incapazes por si mesmas de realizar condições econômicas favoráveis para a proteção dos direitos humanos e garantir os princípios para os indivíduos¹⁵. Sem estas condições, as nações mais pobres poderiam buscar nas guerras os recursos necessários para a justiça doméstica, o que não seria, segundo Beitz, uma medida completamente injusta nessa situação.

Beitz considera para um princípio de redistribuição de recursos que os estados estão num esquema cooperativo auto-suficiente. A idéia de Beitz é que se o mundo não é feito de estados auto-suficientes, eles possuem uma complexa relação internacional em termos de política, economia, cultura “que sugerem a existência de um esquema global de cooperação social”. Assim, se pensarmos numa cooperação social como a base para a justiça distributiva, então poderemos ter na interdependência econômica mundial um princípio similar ao aplicado nas relações internas de cada estado¹⁶.

Não é somente verdadeiro que a interdependência envolve um padrão de transações que produzem substancial benefícios e custos; o aumento de volume e significância possibilita um desenvolvimento de uma estrutura de regulação global. O mundo econômico tem evoluído suas próprias instituições financeiras e monetárias, que estabelecem taxas, regulam o dinheiro, influenciam o fluxo de capital, e forçam regras da conduta econômica internacional. O sistema do comércio é regulado por acordos internacionais, sobre níveis de tarifas e outras potenciais barreiras. (...) Estas instituições e práticas podem ser consideradas como uma estrutura constitucional do mundo econômico; suas atividades tem importantes e distributivas implicações¹⁷.

¹⁴ *Idem*, p. 141.

¹⁵ *Idem*, p. 142.

¹⁶ *Idem*, p. 144.

¹⁷ *Idem*, p. 149.

Aplicar princípios de justiça distributiva apenas nas sociedades domésticas pode ser completamente implausível, pois as sociedades mais ricas podem se beneficiar nas relações com sociedades menos favorecidas e necessitadas. Nesse aspecto, os princípios domésticos de justiça só serão genuínos se eles compreenderem um sistema global de cooperação social. Assim, algumas sociedades têm aumentado os seus níveis de bem-estar pelo comércio internacional enquanto outras não possuem os mesmos resultados¹⁸.

A idéia de uma cooperação social mundial e interdependente economicamente que produz benefícios e obrigações poderia assegurar que um princípio para uma justa distribuição fosse construído. Portanto, o fato de uma cooperação social global abriria espaço para uma justa distribuição preferencialmente a um sistema econômico autárquico. E deste modo, se poderia pensar que os princípios de justiça válidos para as sociedades domésticas valem do mesmo modo em uma interdependência global.

Para isso não é o caso que nós começamos com uma real e existente estrutura básica e perguntamos se é razoável para indivíduos cooperar nessa estrutura. Preferencialmente, nós começamos com a idéia de que algum tipo de estrutura básica é requerida e inevitável, dado os fatos sobre a extensão e caráter das relações econômicas e sociais, e trabalharemos em princípios que a estrutura deveria satisfazer e se é aceitável para indivíduos, na frase de Rawls, como pessoas morais, livres e iguais. Estes princípios descrevem ‘uma forma ideal de estrutura básica na luz das instituições em andamento, em que um desenvolvimento procedimental é executado e ajustado. Não existe razão para acreditar, *ex ante*, que o que existe hoje se parecerá com este ideal estreitamente¹⁹.

Com isso, pode-se constatar uma semelhança nos projetos dos dois autores, Beitz e Pogge. Ambos consideram a necessidade de uma estrutura básica na sociedade internacional para a concretização dos princípios de justiça e de uma ordem mais pacífica. Como Pogge, Beitz é um grande crítico do ceticismo moral que considera as relações internacionais como um estado de equilíbrio prudencial dos interesses das maiores potências. Com base nisso, os dois autores firmam a necessidade de um acordo cooperativo para a concretização seja de um

¹⁸ *Idem*, p. 150.

¹⁹ *Idem*, p. 203-204.

mundo mais estável, pelo compartilhamento de valores, como de uma justiça distributiva, que é a base para a concretização dos ideais políticos da liberdade e igualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

BOBBIO, Norberto. *El Tercero Ausente*. Milão: Ediciones Cátedra, 1997.

POGGE, Thomas W. *Realizing Rawls*. New York: Cornell University, 1989.