

DUAS FORMAS DE TOLERÂNCIA NO DIREITO DOS POVOS

*Fernando Nunes Oliveira**

Resumo: O Direito dos Povos é uma teoria liberal de justiça estendida ao âmbito internacional. Por derivar do liberalismo político, Rawls entende que a tolerância de povos liberais a outros tipos de povos é uma exigência advinda da necessidade de oferecer a estes povos termos justos e equitativos para cooperação. Defendemos que tolerância no Direito dos Povos pode aparecer de duas formas. Na primeira, povos tolerados podem ser membros da Sociedade dos Povos junto aos povos liberais. Na segunda, os povos tolerados não podem integrar a Sociedade dos Povos, entretanto não podem sofrer nenhum tipo de sanção (diplomática ou intervenção forçada). A primeira é oferecida por povos liberais a povos decentes e a segunda, por povos liberais e decentes aos absolutismos benevolentes. As sociedades consideradas povos decentes são, como os liberais, bem-ordenados e embora careçam da idéia democrática de cidadania (segundo a qual cada homem possui um voto), respeitam os direitos humanos e oferecem uma participação considerável a seus integrantes na tomada de decisões. Além disso, povos decentes possuem uma capacidade razoável de transformação social que possibilita que os valores assegurados pelo Direito dos Povos possam ser absorvidos como valores de sua própria cultura política pública. As sociedades que são absolutismos benevolentes, embora respeitem os direitos humanos, não reservam aos seus membros uma participação efetiva no governo, impossibilitando a adesão aos valores públicos assegurados no Direito dos Povos.

Palavras-chave: Direito dos Povos, Tolerância Internacional, Povos Decentes, Absolutismos benevolentes.

No presente artigo pretendemos mostrar como o Direito dos Povos¹, como extensão de uma teoria liberal para o campo internacional, trás uma idéia

* Apresentador. Bacharel em Direito pela UCPEL. Mestre em Filosofia Moral e Política pelo PPG-Fil do ISP da UFPEL e Aluno do curso de Bacharelado em Filosofia da UFPEL. Contato: fernandon.oliveira@yahoo.com.br

¹ As abreviações usadas para as obras de Rawls no presente artigo são as seguintes: TJ para A Theory of Justice (Uma teoria da Justiça), PL para Political Liberalism (O Liberalismo Político) e LP para The Law of Peoples (O Direito dos Povos). As citações que figuram no texto referem-se às versões traduzidas das obras, cujas edições constam nas referências bibliográficas, a menos que seja mencionado especificamente algo diferente. Fizemos uso de O Direito dos Povos (em itálico) para nos referir a obra em si, de Direito dos Povos (sem itálico, com iniciais maiúsculas) para nos referir a teoria

de tolerância a povos não-liberais e, de certa forma, a inclusão destes em uma Sociedade dos Povos. Dizemos de certa forma, pois distinguimos duas maneiras diferentes em que povos liberais toleram povos não-liberais dentro da referida teoria.

Para apresentarmos a idéia de tolerância presente no Direito dos Povos, mencionarmos como o conceito de “povo” e o modo como uma categoria minimalista de direitos humanos participa da elaboração deste conceito, são pontos fundamentais.

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

Até que ponto os Estados diferem-se dos povos fundamenta-se em até que ponto a racionalidade, a preocupação com o poder e os interesses básicos do Estado são preenchidos. Se a racionalidade exclui o razoável (isto é, se um Estado é movido pelos objetivos que tem e ignora o critério da reciprocidade no trato com outras sociedades), se a preocupação de um Estado com o poder é predominante e se os interesses incluem coisas como converter outras sociedades à religião do Estado, aumentar o seu império e conquistar território, ganhar

de justiça internacional desenvolvida por Rawls nela, e direito dos povos (sem itálico, com iniciais minúsculas, forma raramente usada) para semelhante usamos Justiça como Equidade (com iniciais maiúsculas) para nos referir a teoria de justiça elaborada por Rawls (e que tornou-se célebre com a publicação da obra *Uma Teoria da Justiça* em 1971) e justiça como equidade (com iniciais minúsculas) para designarmos o uso comum da expressão. Utilizamos Sociedade de Povos (com iniciais maiúsculas) para designar uma sociedade composta por povos com uma natureza moral (tal como ela é designada no Direito dos Povos), e sociedade de povos (com iniciais minúsculas) para designar de maneira mais genérica uma associação internacional de Estados (na forma de uma confederação, por exemplo).referir-nos de maneira genérica a uma legislação internacional.

prestígio e glória dinástica, imperial ou nacional, e aumentar sua força econômica relativa – então a diferença entre povos e Estados é enorme (LP, § 2.3: p. 36-37).

Assim, no mesmo sentido da passagem anterior (em verdade, complementando-a): *uma diferença entre povos liberais e Estados é que apenas os povos liberais² limitam os seus interesses básicos como exigido pelo razoável.* (LP § 2.3: p. 38).

A capacidade de um povo de agir de acordo com o razoável deriva da possibilidade deste determinado povo conceder aos outros povos um reconhecimento adequado em termos equitativos (cf. LP § 3.3: p. 45). O senso de razoabilidade pode (e deve) ser desenvolvido nas relações entre os povos de maneira semelhante a como acontece nas sociedades democráticas nacionais e *É compatível com a cooperação contínua entre eles ao longo do tempo e com a aceitação e mútua adesão ao Direito dos Povos* (LP § 3.3: p. 45).

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

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

- (i) povos democráticos liberais razoáveis
- (ii) Estados fora da lei;
- (iii) sociedades sob ônus de condições desfavoráveis;
- (iv) absolutismos benevolentes;

² Aqui o melhor seria dizer que apenas os povos bem-ordenados limitam seus interesses básicos de como exigido pelo razoável. Entretanto, acreditamos que essa aparente “inconsistência” textual da-se pelo modo como o direito dos povos foi concebido. A obra (que foi publicada em 1999) trata-se da publicação e compilação de três conferências apresentadas em 1993 (figurando cada qual como uma parte das partes da obra) às quais fora acrescentada uma conclusão versando sobre o uso da razão pública pelos povos. O escrito foi publicado juntamente com um ensaio sobre a idéia de razão pública revista. Na primeira parte (de onde o texto foi retirado, que por sua vez é baseado na primeira conferência apresentada e se estende até o final do § 6.4) a idéia da sociedade dos povos ainda não é estendida aos povos não-liberais, mas também bem-ordenados.

(v) povos decentes.

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

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

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

A terceira característica de um povo liberal razoável é justamente a sua possibilidade de agir racional e razoavelmente, ou seja, com sua

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

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

Os Estados fora da lei não podem participar da Sociedade de Povos. Tal fato decorre basicamente de dois motivos (que podem estar presentes separados ou conjuntamente). O primeiro é que muitos desses Estados não garantem os direitos humanos dentro de seu território e muitas vezes seus governantes não estão dispostos a fazê-lo. O segundo é que são incapazes de agirem de acordo com a reciprocidade na relação com outros povos não oferecendo termos equitativos de cooperação social e sendo por vezes agressivos, ou ainda pior, com tendências expansionistas. Segundo Rawls: *esses regimes pensam que uma razão suficiente para guerrear é o fato de que a guerra promove, ou poderia promover, os interesses racionais (não-razoáveis) do regime* (*LP* § 13.1: p. 118). A relação dos povos que integram a Sociedade dos Povos com estes Estados pode ser bem complicada. Se as violações dos direitos humanos que vierem a cometer forem graves eles devem sofrer intervenção. Se as violações forem mais leves ou não tão contínuas podem ser aplicados outros tipos de sanções³. Caso apresentem tendências expansionistas os Estados fora da Lei devem ser mantidos acudados pelos povos bem-ordenados. Chamamos a atenção para o fato de Rawls usar o termo “Estado” e não “povo” para referir-se a eles

³ Lembrando que os povos que participam da Sociedade de Povos devem sempre observar o Direito dos Povos ao tratar com outros povos e que de acordo com seus preceitos o povo de um Estado fora da lei não é um inimigo mas um possível futuro aliado, e que só deve sofrer intervenção para que sua sociedade seja capaz de desenvolver valores públicos que a torne liberal ou decente. Nesse sentido o § 14 de *O direito dos Povos*, sobre a conduta justa na guerra é de especial importância.

expressando sua incapacidade de agirem razoavelmente, e a ausência de uma característica moral.

As sociedades sob ônus de condições desfavoráveis estão submetidas a condições histórico-econômicas que acabam por impossibilitá-las de implementar regimes sócio-políticos bem-ordenados. Como dito por Rawls: *As sociedades oneradas, embora não sejam expansionistas nem agressivas, carecem de tradições políticas e culturais, de capital humano e conhecimento técnico e, muitas vezes, dos recursos materiais e tecnológicos necessários para que sejam bem ordenadas* (LP, § 15: p. 139). Como veremos mais adiante (no próximo capítulo), o dever de assistir as sociedades oneradas é um dos princípios estabelecidos pelos povos bem-ordenados para regular a relação entre os povos e é parte fundamental do Direito dos Povos, para que essa teoria atinja suas finalidades. Estar sob condições desfavoráveis não quer dizer necessariamente que tais sociedades possuam elevada falta de bens (como ausência de recursos naturais, por exemplo), mas antes, que por diversas razões, eles não possuem uma organização política que sustente satisfatoriamente instituições públicas como aquelas presentes em sociedades bem ordenadas. A esse respeito Rawls escreve:

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

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

As sociedades oneradas, embora não sejam expansionistas nem agressivas, carecem de capital humano e conhecimento técnico e, muitas vezes, dos recursos materiais e tecnológicos necessários para que sejam bem ordenadas. O objetivo de longo prazo das sociedades (relativamente) bem ordenadas deve ser o de trazer as sociedades oneradas, tal como os Estados fora da lei, para a sociedade dos povos bem ordenados (LP, § 15.1: p.139).

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

Finalmente temos em *O Direito dos Povos* os chamados povos decentes. Desses povos decentes, Rawls se limita a conceituar um tipo, que são as sociedades hierárquicas decentes (possuindo o que Rawls denomina uma

“hierarquia de consulta decente”), deixando claro, entretanto, a possibilidade de que existam outros tipos. Conforme Rawls:

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

Os povos hierárquicos decentes honram os direitos humanos e se mostram dispostos, na sua relação com outros povos, a agirem de acordo com o exigido pelo razoável, concedendo aos povos democráticos liberais e outros povos decentes um respeito adequado, conforme um critério de reciprocidade. Esses povos não possuem nenhuma intenção de praticar qualquer tipo de expansionismo territorial e limitam-se ao uso da violência com relação a outros povos, somente em casos de autodefesa ou de intervenção em Estados fora da lei, quando os direitos humanos forem violados severamente. Entretanto, os povos hierárquicos decentes são diferentes das sociedades liberais razoáveis. Rawls descreve algumas de suas características básicas da seguinte maneira:

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

Os povos hierárquicos decentes são organizados a partir de uma concepção de cooperação social entre indivíduos (em um grupo) e da coexistência (entre grupos), ainda que possa haver um ou mais grupos que são francamente dominantes. Para que seja caracterizado como decente o sistema de direitos (leis, códigos, tradições, jurisprudência) de um povo ao impor

deveres e obrigações morais a alguns indivíduos deverá fazê-lo para todos dentro de seu território (cf. LP, § 8.2: p. 86), e mais:

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

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

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

Alguns cargos e funções públicas (sobretudo os cargos políticos e jurídicos mais elevados) podem ser acessíveis apenas àqueles que pertencem a um determinado grupo (determinado sexo, etnia, religião etc.), mas outras discriminações não são permitidas. Os magistrados e outros ocupantes de cargos públicos que administram a justiça devem verdadeiramente acreditar que o sistema jurídico é guiado pela idéia de bem comum (cf. *LP*, § 8.2: p. 87). A hierarquia de consulta decente (característica dos povos hierárquicos decentes) deve garantir que cada indivíduo (como membro de um grupo) tenha suas principais reivindicações (e dissidências) ouvidas e que obtenha para elas uma resposta. Se alguma de suas colocações (pelo menos como membro de um grupo, através de um representante) for negada, a resposta dada deve ser razoável, de acordo com o critério público de bem comum.

Os Povos hierárquicos decentes são, como os povos liberais razoáveis, bem-ordenados⁴ e dignos de fazerem parte da Sociedade de Povos (cf. *LP*, introdução: p. 04).

Como podemos perceber os direitos humanos (bem como a maneira de organização das instituições públicas) tem especial lugar na classificação dos povos como pertencentes a um tipo ou outro entre os povos apresentados. Os direitos humanos *restringem as razões justificadoras da guerra e põem limites a autonomia interna de um regime* (*LP*, § 10: p.103). Para integrar a Sociedade dos Povos uma sociedade deve garantir os direitos humanos e reservar um papel razoável aos seus membros na tomada de decisões. Tais sociedades (que podem integrar a Sociedade dos Povos) são bem-ordenadas. Entretanto, os direitos humanos em *O Direito dos Povos* não expressam uma categoria muito ampla de direitos. Esse fato é importante, já que uma categoria mais ampla de

⁴ Rawls refere-se aos povos decentes e povos liberais razoáveis como povos bem-ordenados (*LP*, introdução: p. 04-05).

direitos humanos restringiria a participação em uma Sociedade de Povos aos povos democráticos liberais. Em *O Direito dos Povos* os direitos humanos expressam um critério de decência mínimo que poderia ser acordada no plano internacional tanto por povos decentes como por democracias liberais razoáveis. A lista de direitos humanos com proteção garantida tanto por povos liberais quanto decentes são aqueles expressos nos artigos três a dezoito da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma convenção internacional elaborada em 1948 e um dos documentos fundamentais da Organização das Nações Unidas (ONU). Tal documento é composto por trinta Artigos. Os direitos constantes nos Artigos três a dezoito são os seguintes⁵: Direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (Art. 3); direito de não ser mantido em escravidão ou servidão (Art. 4); direito de não ser submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante (Art. 5); o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei (Art. 6); O direito de igualdade perante a lei e, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei; direito a igual proteção contra qualquer discriminação e contra qualquer incitamento a discriminação (Art. 7); direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei (Art. 8); direito de não ser arbitrariamente preso, detido ou exilado (Art. 9); direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal (Art. 10); direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido

⁵ Embora não façamos aqui uma citação direta, nós praticamente reproduzimos os artigos como eles aparecem na Declaração Universal de Direitos Humanos.

asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa; direito de não ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento de sua prática, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Inclui também de não ter imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso (Art. 11); proteção à interferência na vida privada, na família, no lar, na correspondência, bem como a ataques à honra e reputação (Art. 12); direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado, incluindo o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar (Art. 13); direito de procurar e de gozar asilo em outros países, quando vítima de perseguição (não podendo este direito ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas) (Art. 14); direito a uma nacionalidade e de não ser arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade (Art. 15); para os homens e mulheres de maior idade, o direito de contrair matrimônio e fundar uma família (Art. 16); direito à propriedade, só ou em sociedade com outros e o direito de não ser arbitrariamente privado de sua propriedade (Art.17); direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, em público ou em particular (Art. 18). A essa lista devemos acrescentar o direito a uma segurança econômica mínima, de forma que seja possível a todos fazerem uso racional de suas propriedades para atingir seus fins (cf. *LP*, capítulo II, § 8.2: p. 85, nota nº 1). Por outro lado alguns cargos e funções não precisam ser abertos a todos os membros da sociedade, podendo alguns deles serem reservados para aqueles que filiam-se a doutrina predominante nas instituições públicas da sociedade (como por exemplo,

aqueles que professam uma determinada religião) (cf. LP, capítulo II, § 8.2: p. 85, nota nº 2).

Alguns direitos individuais (como plena igualdade em função da condição humana, como expressa no Artigo primeiro) e sociais (como garantia de horas de descanso, tal qual o Artigo dezenove) não entram na lista de direitos a serem necessariamente assegurados em um primeiro momento. Para tanto seria necessário um acordo político público que iria além do mínimo de decência exigido por uma razoabilidade não tão forte (o que não quer dizer que não possa acontecer uma vez estabelecida a Sociedade de Povos e com o desenvolvimento de novos consensos mínimos para as relações entre povos bem-ordenados, de maneira semelhante ao aspecto cultural característico das democracias liberais razoáveis). Os direitos humanos dos artigos três a dezoito da Declaração Universal de Direitos Humanos, para Rawls *expressam uma classe especial de direitos urgentes, tais como a liberdade que impede a escravidão ou servidão, a liberdade (mas não igual liberdade) de consciência e a segurança de grupos étnicos contra o assassinato em massa e o genocídio* (LP, § 10.1: p. 103).

A postura inicial de Rawls a favor de uma lista não tão ambiciosa (em um sentido liberal) de direitos parece prestar especial auxílio para a inclusão de povos não-liberais, mas decentes, numa sociedade de povos.

A inclusão de povos não-liberais e a tolerância a estes povos são criticadas por muitos que adotam uma perspectiva liberal nas relações internacionais uma vez que muitos povos não liberais não asseguram as liberdades positivas nem alguns direitos sociais. De fato o Direito dos Povos é visto pelo próprio Rawls como a extensão de uma teoria liberal de justiça para o âmbito internacional. Conforme Rawls:

(...) é importante compreender que o Direito dos Povos é desenvolvido dentro do liberalismo político. Esse ponto inicial significa que o Direito dos Povos é extensão de uma concepção liberal de um regime *nacional* para uma *Sociedade dos*

Povos. Desenvolvendo o Direito dos Povos dentro de uma concepção liberal de justiça, formulamos os ideais e princípios da política exterior de um povo liberal razoavelmente justo (LP, capítulo I, § 6.1: p. 70).

É somente a partir da segunda parte de *O Direito dos Povos* (obra dividida em quatro partes) que Rawls realiza um experimento com sua teoria e avalia a possibilidade de povos não-liberais aderirem a um direito dos povos razoável. Segundo Rawls:

Lembre que, na teoria ideal, a extensão das idéias políticas liberais de direito e justiça ao Direito dos Povos ocorre de duas maneiras. O primeiro passo completamos nos §§ 3-5: ou seja, a extensão do Direito dos Povos apenas às sociedades liberais. O segundo passo da teoria ideal é mais difícil; ele nos desafia a especificar um segundo tipo de sociedade – uma sociedade decente, embora não-liberal – a ser reconhecido como membro *bona fide* de uma Sociedade dos Povos razoável e, nesse sentido, “tolerado”. Devemos tentar formular os critérios para uma sociedade decente. *Nosso objetivo é estender o Direito dos Povos às sociedades decentes e demonstrar que elas aceitam o mesmo Direito dos Povos que as sociedades liberais aceitam. Esse Direito compartilhado descreve o tipo de Sociedade dos Povos que todas as sociedades liberais e decentes querem, e expressa o fim regulador das políticas externas*⁶ (LP, capítulo II, § 8.1: p. 82).

Destacamos que, no Direito dos Povos a tolerância de povos liberais razoáveis para com povos decentes não é uma atitude de mera neutralidade, tratando-se de um respeito genuíno e a disposição de cooperar com estes para atingir os fins da Sociedade dos Povos (o fim dos grandes males da história humana como fome, guerra e imigração em massa gerada pelas grandes calamidades que tem como origem as injustiças políticas. Para tanto O Direito dos Povos apresenta como solução a organização política interna dos povos que devem ter uma estrutura bem-ordenada em um contexto em que, embora

⁶ Grifo nosso.

sejam soberanos, os povos têm sua soberania limitada por um Direito dos Povos justo). A respeito das características da tolerância de povos liberais para com povos decentes Rawls escreve o seguinte:

Aqui tolerar não significa apenas abster-se de exercer sanções políticas – militares, econômicas, ou diplomáticas – para fazer um povo mudar suas práticas. Tolerar também significa reconhecer essas sociedades não-liberais como membros participantes iguais, de boa reputação, na Sociedade dos Povos, com certos deveres e obrigações, inclusive dever de civilidade, exigindo que ofereçam a outros povos razões para seus atos adequadas à Sociedade dos Povos. As sociedades liberais devem cooperar e dar assistência a todos os povos com boa reputação (*LP*, capítulo II, § 7.1: p. 77).

Tendo em vista a pluralidade de valores presente na sociedade internacional, ainda mais diversos do que aqueles presentes em sociedades liberais, o respeito à livre-determinação e soberania dos povos e a opção de Rawls pela tolerância a povos não-liberais, a imposição de valores liberais no que tange a concepção de pessoa e sociedade ideais, que poderia assegurar uma lista de direitos humanos que contivesse a defesa da igual liberdade para todas as pessoas, por exemplo, não pode ser realizada dentro da teoria do Direito dos Povos.

Rawls compreende bem o peso dessa decisão, destacando que muitas pessoas podem entender que uma diminuição de características liberais dentro de uma teoria (que no caso da elaboração de uma lista de direitos humanos, certamente deixaria de incluir algumas garantias) não deve ser feita sem bons motivos. Entretanto, Rawls imagina que eles existem:

Nos últimos três parágrafos, tentei sugerir a grande importância de todos os povos decentes manterem o seu auto-respeito e terem o respeito de outros povos liberais ou decentes. Certamente, o mundo social dos povos liberais e decentes não é um mundo que, pelos princípios liberais, seja plenamente justo. Alguns

podem sentir que permitir essa injustiça e não insistir em princípios liberais para todas as sociedades exige razões fortes. Creio que há tais razões (*LP*, capítulo II, § 7.3: p. 81).

Rawls admite a possibilidade de que algumas pessoas podem pensar não existir necessidade de que o Direito dos Povos desenvolva tal idéia de tolerância (cf. *LP*, capítulo II, § 7.1: p. 78). Para elas os povos devem ser julgados do ponto de vista liberal pela maneira como tratam seus integrantes, logo povos não liberais sempre estarão sujeitos a algum tipo de sanção (ainda cf. *LP*, capítulo II, § 7.1: p. 78). Entretanto, o argumento de Rawls a favor da inclusão de povos não-liberais, mas decentes, dentro de uma sociedade dos povos tem como fio condutor a própria idéia de liberalismo político⁷ e, pensamos, deve ter seu início mais ou menos da seguinte maneira: As sociedades que são tradicionalmente liberais e democráticas têm presentes na sua cultura pública a tolerância à grupos que professam as mais variadas doutrinas abrangentes, desde que elas sejam razoáveis, ou seja, capazes de tolerar a existência dos outros e garantirem um acordo em torno do liberalismo político e uma vez que aqueles que professam determinada doutrina abrangente o façam (ou seja delimitem suas ações conforme o exigido pelo razoável, tolerando aqueles que professam doutrinas abrangentes diferentes e incompatíveis com sua própria e reconhecendo-os como membros dignos de sua sociedade), devem ter suas crenças respeitadas pela sociedade. A este Respeito Rawls diz o seguinte:

⁷ Já no primeiro capítulo de *O Direito dos Povos* Rawls aponta que a idéia de tolerância entre os povos decorre de um uso razoável da razão pública. Citamos aqui a seguinte passagem textual (que torna ainda mais evidente o que estamos argumentando em nosso texto): O argumento a favor da tolerância, derivado da idéia do razoável, é igualmente válido na Sociedade dos Povos mais ampla: o mesmo raciocínio aplica-se em um caso como no outro. O efeito de estender uma concepção liberal de justiça à Sociedade dos Povos – que contém mais doutrinas religiosas e outras doutrinas que qualquer povo individual – torna inevitável que daí advenha a tolerância, se os povos-membros empregam a razão pública nos tratos mútuos (*LP*, capítulo I, § 1.3: p. 25).

Reconhecemos que uma sociedade liberal deve respeitar as doutrinas abrangentes de seus cidadãos – religiosas, filosóficas e morais – contanto que essas doutrinas sejam seguidas de maneiras compatíveis com uma concepção política razoável da justiça e da sua razão pública (*LP*, capítulo II, § 7.1: p. 78).

Uma vez aceita essa premissa do argumento, podemos prosseguir na sua exposição. A idéia de liberalismo político possui profunda ligação com a tolerância daqueles que se portam de maneira aceitável. Quaisquer maneiras aceitáveis irão implicar, em sociedades liberais, em razoabilidade, ao menos em um grau mínimo. Se uma sociedade tolera internamente diversas doutrinas abrangentes (desde que razoáveis), e esta é uma característica fundamental do liberalismo político, seria um contra senso em termos liberais-políticos, não tolerar no campo de suas relações externas, povos não-liberais, mas que possuem maneiras aceitáveis. Nas palavras de Rawls: *Se se exigisse que todas as sociedades fossem liberais, então a idéia de liberalismo político deixaria de expressar a devida tolerância por maneiras aceitáveis (se existirem, como presumo) de ordenar a sociedade (LP, capítulo II, § 7.1: p. 77).*

Como talvez possa ser inferido da argumentação que construímos acima há, ao que nos parece, um outro tipo de “tolerância” possível dentro do Direito dos Povos. Essa “tolerância” que colocamos entre aspas⁸ não implica na aceitação de um determinado povo como membro *bona fide* da Sociedade dos Povos, mas somente na absoluta abstenção do uso de quaisquer tipos de sanção contra este povo, bem como o reconhecimento de sua soberania. Embora os comentaristas especializados tenham dedicado consideráveis esforços para investigar o problema relativo à aceitação dos povos decentes, o mesmo não fora realizado com relação a povos que garantem os direitos humanos aos seus integrantes, não são agressivos (e, portanto, não podem

⁸ E que na realidade está mais de acordo com o uso comum da palavra do que o conceito de tolerância como pensado por Rawls e expresso em *LP*, capítulo II, § 7.1: p. 77.

sofrer qualquer tipo de intervenção de sociedades estrangeiras), mas não possuem uma estrutura básica liberal razoável ou sequer decente (hierárquica ou de outro tipo que possa a vir a ser pensado). Esse parece ser um problema por excelência dos povos classificados por Rawls como absolutismos benevolentes.

Os absolutismos benevolentes são descritos por Rawls da seguinte maneira:

(...), temos sociedades que são *absolutismos benevolentes*; elas honram a maior parte dos direitos humanos mas, como negam aos seus membros uma participação significativa nas decisões políticas, não são bem-ordenadas. (*LP*, capítulo II, § 8.1: p. 83).

Rawls admite abertamente ainda que tais povos possuam o direito a legítima defesa por honrarem os direitos humanos e não serem agressivas com outros povos:

O quinto⁹ tipo de sociedade relacionado anteriormente – um *absolutismo benevolente* – também parece ter direito a guerra em autodefesa. Embora um absolutismo benevolente realmente respeite e honre os direitos humanos, ele não é uma sociedade bem-ordenada, já que não oferece aos seus membros um papel significativo nas decisões políticas. Mas *qualquer*¹⁰ sociedade que não seja agressiva e honre os direitos humanos tem o direito a autodefesa. Seu nível de vida espiritual e cultural pode não ser elevado aos nossos olhos, mas ela sempre tem o direito de se defender contra a invasão de seu território (*LP*, capítulo III, § 13.2: p. 121).

⁹ Os tipos de povos haviam sido relacionados por Rawls no parágrafo 8.1 (p. 82-83 de *LP*) na seguinte ordem: povos liberais, povos decentes, Estados fora da lei, sociedades oneradas por condições desfavoráveis e absolutismos benevolentes.

¹⁰ Este destaque do texto em itálico é do original.

A passagem transcrita acima parece ser um forte indício daquilo que viemos tentando dizer, ou seja, que a obediência aos direitos humanos conjugada a um aspecto específico da reciprocidade (a não-agressão) tornam um regime digno, ao menos de em certa medida, de reconhecimento e tolerância, ainda que possam haver povos que atendam a ambas as exigências e não possam participar da Sociedade dos Povos, pois não são bem-ordenados. No caso específico dos absolutismos benevolentes, ao que nos parece, este impedimento deriva da impossibilidade deste regime de atender a segunda parte do segundo critério da decência.

Em se tratando de tolerância temos em *O Direito dos Povos* as sociedades liberais razoáveis, que são as sociedades que têm como fim o ideal do liberalismo político e é a sua perspectiva de justiça (baseada em um liberalismo político) que é levada ao plano internacional, os povos decentes (que atendem aos requisitos da decência) dos quais Rawls elabora os requisitos de um tipo específico, que são os povos hierárquicos decentes com sua hierarquia de consulta decente. Esses últimos são povos que estão de acordo ao menos com o mínimo exigido por uma razoabilidade baseada no liberalismo político e devem ser tolerados (tratados como membros dignos da Sociedade dos Povos) e tal tolerância é fundada ainda na própria idéia de tolerância que o liberalismo político deve apresentar com relação a aqueles que possuem “maneiras adequadas” e temos ainda uma idéia de “tolerar” em um sentido mais fraco, algo como um sinônimo de não-intervir e abster-se de praticar medidas punitivas e ainda reconhecer que aqueles povos que entram nesta terceira categoria têm o direito à legítima defesa e são representados em *O Direito dos Povos* pelos absolutismos benevolentes. Como a garantia dos direitos humanos a seus membros delimitam as razões justificadoras de intervenção internacional em qualquer sociedade, os absolutismos benevolentes, não podem, por exemplo, sofrer intervenção por parte dos

povos membros da Sociedade dos Povos, ainda que não sejam considerados bem-ordenados. Não podem também, entretanto, participar como membros bem posicionados na Sociedade dos Povos. Embora o tratamento dispensado pela Sociedade dos Povos aos absolutismos benevolentes não seja em nada semelhante àquele que realizam frente aos Estados fora da lei (que devem sofrer sanções, ou em determinados casos até mesmo intervenção) ele também não é o mesmo tratamento dispensado por povos liberais razoáveis a povos decentes, fazendo com que, frente a uma teoria que é uma extensão de uma teoria liberal de justiça para o âmbito internacional, os absolutismos benevolentes ocupem uma posição de certa indeterminação dentro de *O Direito dos Povos*. Como os membros de tais sociedades não possuem uma participação mínima na tomada de decisões a capacidade transformadora delas não é a mesma dos povos decentes, que pode mudar para atender as demandas da população. De certa forma, uma vez que o Direito dos Povos tem como finalidade que, com o tempo, todas as sociedades sejam liberais ou ao menos decentes, para por fim aos grandes males da história da humanidade, podemos imaginar que talvez o que influencia a mudança em tais sociedades seja o exemplo externo.

Referências bibliográficas:

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

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

FREEMAN, S. *Rawls*. London, New York: Routledge (Taylor & Francis group), 2007.

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

MARTIN, R., REIDY, D. A. (org). *Rawls Law of Peoples: a realistic utopia ?* 3^o edition. Oxford: Blackwell Publishing, 2008.

_____. (org). *Rawls Law of Peoples: a realistic utopia ?* 3^o edition. Oxford. Blackwell Publishing, 2008. introduction: p. 03-55;

MACLEOD, A. "Rawls's Narrow Doctrine of Human Rights". In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3^o edition. Oxford. Blackwell Publishing, 2008.

NICKEL, J. "Human Rights". In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (editado em 2010), Edward N. Zalta (editor), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/rights-human/>>.

Consultado em 12 de maio de 2011 e salvo em HD;

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

_____. "O Critério da Reciprocidade como fundamento de um Direito Internacional Justo e da compreensão acerca do conceito de 'povo' em 'O Direito dos Povos'". In: *Seara Filosófica*, Pelotas, ano 1, Edição n^o 1, inverno-2010. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/isp/searafilosofica/numero/1/artigo-1.pdf>>. Acessado pela última vez em: 25 jul. 2011.

PETIT, P. "Rawls's Peoples". In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3^o edition. p. 38-55. Oxford. Blackwell Publishing, 2008.

- POGGE, T. W. *Realizing Rawls*. New York: Cornell University Press, 1989.
- _____. “Do Rawl’s Two Theories of Justice Fit Together?”. In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls’s Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3º edition. p. 206-225. Oxford. Blackwell Publishing, 2008.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice – Original edition*. Cambridge. Harvard University Press, 2005.
- _____. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- _____. *Political Liberalism – Expanded edition*. New York: Columbia University Press, 2005.
- _____. *O Liberalismo Político*. 2ª edição. Trad. Dinah de Abreu Azevedo e Rev. de Álvaro de Vita. São Paulo: Ática, 2000.
- _____. *The Law of Peoples – With “the idea of Public Reason Revised*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- _____. *O Direito dos Povos*. Trad. Luís Carlos Borges e Ver. Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- REIDY, D. A. “Political Authority and Human Rights”. In: MARTIN, R; REIDY, D. *Rawls’s Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3º edition. p. 169-188. Oxford. Blackwell Publishing, 2008.
- SILVEIRA, D. C. “Uma Justificação Coerentista dos Direitos Humanos em Rawls”. In: *Philosophica*, nº 36. p. 109-125, Lisboa. 2010.
- TAN, K.-C. “The Problem of Decent Peoples”. In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls’s Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3º edition. p. 76-94. Oxford. Blackwell Publishing, 2008.
- WENAR, L. “Why Rawls is Not a Cosmopolitan Egalitarian”. In: MARTIN, R; REIDY, D. *Rawls’s Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3º edition. p. 95-113. Oxford. Blackwell Publishing, 2008.

_____. *John Rawls, The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. (Editado em 2008), Edward N. Zalta (editor), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/rawls/>>. Consultado em 12 de maio de 2011 e salvo em HD;

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php> Acessado em 1 nov 2008 e salvo em HD;

_____. Disponível em _____ em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaração-universal-dos-direitos-humanos/html>>_ Acessado em 9 de maio de 2011 e salvo em HD.