

3

A utopia realista de *O Direito dos Povos*

O presente capítulo tratará de apresentar as linhas principais da obra *O Direito dos Povos* de John Rawls. Nessa obra, Rawls procura validar um padrão de equidade entre os povos a partir de um sistema de cooperação mútua, semelhante ao caso interno, que permita que eles alcancem um nível de qualidade de vida para os seus cidadãos de acordo com uma concepção de justiça política razoável e com o pluralismo razoável.

A tese mais fortemente defendida por Rawls para a configuração desta Sociedade dos Povos remonta a teoria da paz perpétua de Kant, que já imaginava em seu tempo, nos idos do século XVIII, ser possível verificar um ambiente internacional de paz entre os Estados constituído por uma confederação de repúblicas. As repúblicas kantianas são agora as atuais democracias constitucionais liberais rawlsianas. Mas o pensamento de Rawls não trata dos povos como representantes exclusivos de repúblicas, ou melhor, de democracias. Rawls, marcadamente um liberal, não pode deixar de evocar o liberalismo político e o pluralismo razoável e prefere, ao desenvolver a Sociedade dos Povos, formá-la com povos liberais (as democracias constitucionais liberais) e com povos decentes (hierarquias de consulta decente) a fim de preservar o liberalismo político a conceber uma sociedade internacional formada exclusivamente por democracias liberais, negando assim o espaço de representação do outro, que é diferente. Os povos decentes, na concepção de Rawls, são aqueles que apesar de não garantirem amplos direitos aos seus cidadãos, asseguram a eles a justiça do bem comum, oferecendo o mínimo de respeito aos direitos humanos, e o mínimo de liberdade política na atribuição de cargos e de formação de grupos sociais representativos.

Assim, a tônica das próximas páginas estará na constituição rawlsiana da Sociedade dos Povos razoavelmente justa como uma utopia realista, que representa um cenário ainda não existente mas realizável no futuro, quando as diferenças de poder e de riqueza são resolvidas por todos os povos num sistema de

cooperação mútua, em que o uso da guerra é restrito e os povos bem-ordenados têm o dever de assistir aos povos onerados procurando fazer com que eles alcancem uma condição de justiça política razoável, também tornando-se, então, povos bem-ordenados.

3.1. Motivação e esperança

Se não for possível uma Sociedade dos Povos razoavelmente justa, cujos membros subordinam o seu poder a objetivos razoáveis, e se os seres humanos forem, em boa parte, amorais, quando não incuravelmente descrentes e egoístas, poderemos perguntar, com Kant, se vale a pena os seres humanos viverem na terra.¹

Se o objetivo na sociedade fechada era o de propor princípios de justiça que constituíssem um parâmetro para a distribuição dos bens produzidos pela cooperação social na caracterização de uma sociedade liberal, agora, em *O Direito dos Povos*, Rawls está preocupado em conceber um cenário no qual seja possível “sociedades democráticas constitucionais razoavelmente justas existirem como membros da Sociedade dos Povos”², considerando, naturalmente, a diversidade cultural entre os povos:

A motivação no caso interno para se pensar princípios de justiça, como feito em *Uma Teoria da Justiça*, tratava de resolver o conflito pelos bens produzidos pela cooperação social. Agora, para a Sociedade dos Povos, Rawls elabora a sua *utopia realista* e defende o argumento da *paz democrática* kantiana ao propor princípios de justiça que sejam validados entre os Povos. Seu intuito é combater a injustiça política, causadora dos grandes males da história humana elencados por Rawls como “a guerra injusta e a opressão, a perseguição religiosa e a negação da liberdade de consciência, a fome e a pobreza, para não mencionar o genocídio e o assassinato em massa.”³ Assim, a idéia de desenvolver uma utopia realista tem seu entendimento quando Rawls, a partir da verificação da realidade social vigente,

¹ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.169.

² Ibid., p.XII - XIII.

³ Ibid., p.7-8.

tenta construir um mundo em que esses males terão desaparecido. Para Rawls é de fundamental importância pensar que esse mundo ainda não existente pode ser um dia alcançado:

“Começo e termino com a idéia de uma utopia realista. A filosofia política é realisticamente utópica quando expande aquilo que geralmente se pensa como os limites da possibilidade política prática. Nossa esperança para o futuro da sociedade baseia-se na crença de que a natureza do mundo social permite a sociedades democráticas constitucionais razoavelmente justas existirem como membros da Sociedade dos Povos.”⁴

Segundo Rawls, tão logo políticas sociais justas sejam implementadas esses males não vão desaparecer, porque resultarão numa distribuição de sucesso entre os Povos. O sucesso para cada Povo, nas palavras de Rawls, é expressão da “conquista de justiça política e social para todos os seus cidadãos, assegurando suas liberdades básicas, a plenitude e a expressividade da cultura cívica, assim como o bem-estar econômico decente de todo o seu povo.”⁵ Assim, nessa perspectiva de distribuição de sucesso entre os Povos, a utopia realista rawlsiana ganha corpo agregando condições necessárias para se pensar a própria possibilidade de sua existência e a realização da paz democrática.

Rawls assume uma postura firme em defesa de sua utopia realista afirmando que

“Não devemos permitir que esses grandes males do passado e do presente solapem a nossa esperança no futuro da nossa sociedade, pertencente a uma Sociedade dos Povos liberais e decentes ao redor do mundo. Do contrário, a conduta errônea, má e demoníaca dos outros também nos destrói e sela a sua vitória. Antes, devemos sustentar e fortalecer nossa esperança, desenvolvendo uma concepção razoável e funcional de direito político e justiça que se aplique às relações entre os povos.”⁶

Rawls acredita que é possível alcançar a estabilidade na Sociedade dos Povos através de instituições políticas e sociais justas, de suas ações e mutações, possibilitando que as “desgraças inalteráveis da vida como pragas e epidemias, por um lado, e causas remotas imutáveis como o destino e a vontade de Deus, por

⁴ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.6.

⁵ *Ibid.*, p.58-59.

⁶ *Ibid.*, p.29.

outro lado”⁷, sejam remediadas ou, pelo menos, atenuadas. Para Rawls, a atuação das instituições políticas e sociais pode diminuir o impacto dessas desgraças e causas na vida das pessoas. Além disso, a paz democrática pensada por Rawls também considera a tese de que as sociedades que mantêm relações comerciais entre si não vão a guerra porque conseguem pelo comércio atender às suas necessidades e interesses.⁸

Rawls, quando trata da concepção de paz democrática kantiana, se vale também da definição de *paz por satisfação* elaborada por Raymond Aron⁹. Segundo Aron, povos satisfeitos que têm suas necessidades básicas e interesses fundamentais plenamente compatíveis com o de outros povos democráticos não se predispõem à guerra. Isso porque esses povos não possuem interesse, por exemplo, em expandir seus territórios ou aumentar seus recursos materiais ou humanos. Ao tratar da possibilidade da paz por satisfação Aron afirma que

“As unidades políticas deveriam, antes de mais nada, deixar de ambicionar a extensão da sua soberania a territórios ou população estrangeiros - condição que não é absurda ou irrealizável. Se admitirmos que os homens têm ciência da sua nacionalidade, isto é, da comunidade política e cultural à qual desejam pertencer, por que razão os Estados deveriam integrar pela força grupos que se consideram estrangeiros, impedindo-os de se unir à nação da sua escolha? [...] Além da satisfação, nascida do respeito por um princípio de legitimidade, deve haver a suspensão da rivalidade em termos de terras e de homens, de forças, de idéias e de amor-próprio. Não são hipóteses irrealizáveis. (Mas) a almejada satisfação só será durável e segura se for geral. De fato, se um dos atores for ambicioso, ou parecê-lo, os outros não abandonarão o ciclo infernal da competição. [...] uma paz de satisfação supõe que haja confiança generalizada [...] se as unidades políticas encontrarem uma base para a sua segurança que não seja a força.”¹⁰

Rawls entende que os povos satisfeitos são representantes de democracias constitucionais liberais capazes de manter um estado de paz uma vez que tais povos honram um princípio compartilhado de governo legítimo e não são levados pela paixão do poder e da glória que os impulsiona à guerra e à dominação. Assim sendo, os povos satisfeitos não têm porque guerrear. A possibilidade de que povos

⁷ Ibid., p.59-60.

⁸ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.59-60.

⁹ Aqui Rawls apresenta a idéia de paz por satisfação elaborada por Aron em sua obra *Peace and War Among Nations*, Garden City, Doubleday, 1966.

¹⁰ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, p.231-232.

liberais entrem em guerra é concretizada somente quando povos insatisfeitos ou Estados fora da lei ameaçam a sua segurança. A guerra é feita então para que sejam preservadas a liberdade e a independência da sua cultura liberal.

Esse cenário apresentado de distribuição de sucesso e de paz democrática entre os povos constitui-se então a própria utopia realista rawlsiana, ainda não existente mas crível de ser concretizada. Rawls afirma que mesmo que não nos seja possível vivenciar no presente a Sociedade dos Povos como ele a elabora é importante acreditarmos que ela pode concretizar-se no futuro. A utopia realista pensada por Rawls tem seu significado na percepção de que a partir da realidade é possível desenhar um arranjo social capaz de ser realizado. Rawls acredita que os limites do possível não são dados pela realidade em que vivemos pois o que venha a existir pode ser resultado de mudanças que os homens fazem nas e das instituições políticas e sociais. Para Rawls, o exercício a que se propõe a filosofia política estabelece uma meta a ser alcançada: a realização própria da paz democrática da Sociedade dos Povos. É preciso acreditar que essa paz democrática, ainda que presentemente embrionária, encontra-se num processo pulsante de gestação em cada Povo e fecunda na própria capacidade de entender-se, ser e sentir-se Povo razoavelmente justo dessa utopia realista. É a potência de ser e constituir-se uma paz democrática o primeiro passo para a sua concretização:

“Enquanto acreditarmos, por boas razões, que é possível uma ordem política e social razoavelmente justa e capaz de sustentar a si mesma, dentro do país e no exterior, poderemos ter esperança razoável de que nós ou outros, algum dia, em algum lugar, a conquistaremos; podemos então fazer algo por essa conquista. Apenas isso, deixando de lado o sucesso ou o fracasso, é suficiente para eliminar os perigos da resignação e da incredulidade. Ao demonstrar como o mundo social pode concretizar as características de uma utopia realista, a filosofia política provê um objetivo de esforço político de longo prazo e, ao trabalhar rumo a ele, dá significado ao que podemos fazer hoje.”¹¹

A realização da paz democrática ainda está, segundo Rawls, sujeita à cinco condições que devem ser cumpridas pelos povos. São elas:

1. certa igualdade imparcial de oportunidade, especialmente na educação, a fim de que todas as partes de sua sociedade possam participar dos debates da razão pública e possam também contribuir para as políticas

sociais e econômicas;

2. uma distribuição decente de renda e riqueza para que seja garantido a todos os cidadãos os meios necessários para que façam uso inteligente e eficaz das suas liberdades básicas;
3. ter a sociedade como empregador em última instância por meio do governo, pois assim há um quadro de percepção de segurança e de oportunidade de trabalhos e cargos significativos que mantém a sensação de auto-respeito entre cidadãos;
4. assistência médica básica assegurada para todos os cidadãos;
5. financiamento público das eleições e disponibilização da informação pública sobre questões políticas.

De acordo com Rawls, à medida em que cada povo liberal satisfaz essas condições fica menos inclinado a guerrear com Estados fora da lei não-liberais. Assim, as possibilidades de guerra restringem-se a casos de legítima defesa ou proteção dos direitos humanos.

De um modo geral, Rawls considera que a satisfação das condições acima descritas, que tem por base a combinação de valores básicos de liberdade e de igualdade e de direitos, de um modo recíproco, cria um ambiente em que os cidadãos têm a possibilidade de efetivar seus planos de vida. Assim, a utopia realista rawlsiana começa a deixar de ser uma fantasia e passa a constituir-se enquanto mundo social vigente e atuante, não mais imaginável ou inalcançável, mas sim concreto, realizado e realizante.

¹¹ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.168.

3.2

Os povos como os realizadores do contrato social rawlsiano

“Como povos justos ou decentes, as razões para a sua conduta estão de acordo com os princípios correspondentes. Não são movidos unicamente pelos seus interesses prudentes ou racionais, as chamadas razões de Estado.”¹²

No início de *O Direito dos Povos* Rawls afirma que seu conteúdo é desenvolvido a partir de uma idéia liberal de justiça que é similar, porém mais geral, àquela elaborada em suas duas obras anteriores (*Uma Teoria da Justiça* e *O Liberalismo Político*). Rawls pensa agora o contrato social no plano internacional valendo-se das idéias e conceitos fundamentais desenvolvidos em torno da *justiça como eqüidade* e do liberalismo político para elaborar uma Sociedade dos Povos razoavelmente justa.

Rawls entende que são os Povos e não os Estados os realizadores do contrato social internacional por considerar que os primeiros possuem características diferentes dos últimos. A escolha por povos ao invés de Estados possui especial significado na teoria rawlsiana. Para Rawls os Estados ainda são considerados atores racionais preocupados com o poder e movidos sempre por seus interesses básicos. Dessa forma, o ambiente internacional é caracterizado por uma anarquia em que os Estados lutam entre si por poder, glória e honra, tentando garantir cada qual uma posição melhor que a do outro. O que talvez seja mais preocupante é o fato de Rawls considerar que as relações internacionais não mudaram ao longo do tempo, sendo caracteristicamente as mesmas que na época de Tucídides, quando as cidades-Estado gregas já lutavam por poder e riqueza. Assim, Rawls faz referência aos antigos utilizando o exemplo de Tucídides, ilustrado, por sua vez, no famoso livro de Robert Gilpin (*War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981). A referência em questão apresentada por Rawls é a seguinte:

¹² RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.36.

“A visão típica das relações internacionais é fundamentalmente a mesma que no tempo de Tucídides e não foi transcendida nos tempos modernos, quando a política mundial ainda é marcada pelas lutas dos Estados por poder, prestígio e riqueza em uma condição de anarquia global.”¹³

Naturalmente, a concepção dos Estados enquanto agentes racionais preocupados com o poder e com a persecução de seus interesses básicos não é adequada ao tipo de atores que Rawls pensa para a sua Sociedade dos Povos em que povos satisfeitos convivem num ambiente de paz democrática, sem maiores ambições que ponham em risco a estabilidade da sociedade por eles formada. Segundo Rawls, os povos não se limitam a serem racionais como os Estados, mas são, além de racionais, razoáveis. A razoabilidade, característica portanto atribuída aos povos na teoria rawlsiana, faz com que eles não sejam movidos unicamente pela racionalidade egoísta e não se disponham a lutar uns com os outros. Rawls afirma que os povos, enquanto agentes racionais e razoáveis¹⁴ não estão interessados em aumentar seu território, nem sua força econômica, nem obter maiores recursos materiais e humanos. Mas, ao contrário, os povos (liberais) limitam os seus interesses básicos de acordo como exigido pelo razoável e de um modo geral, afirma Rawls, tais povos buscam “proteger o seu território, garantir a segurança dos seus cidadãos, preservar suas instituições políticas livres e as liberdades e a cultura livre da sua sociedade civil”.¹⁵

Em meio a essa discussão, Buchanan acredita que a percepção que Rawls tem acerca dos Estados contemporâneos, comparando-os ao tempo de Tucídides, já está ultrapassada. Ao contrário de perceber os Estados como atores egoístas racionais e maximizadores de poder, Buchanan afirma que a própria legislação internacional desenvolvida nos últimos anos cerceou o comportamento dos Estados e, que assim, os povos concebidos na teoria rawlsiana, de certo modo, já existem. Dessa forma, Buchanan afirma que

“(…) the traditional view of the state that Rawls wishes to avoid has already been successfully challenged in the decades since World War II, at least in international legal doctrine, if not always in practice. States are now conceived as not having the

¹³ Cf. RAWLS, John. *O Direito dos Povos.*, p.36.

¹⁴ A discussão sobre o racional e o razoável foi apresentada no item 1.4 do capítulo 1 e vale também para a concepção dos povos.

¹⁵ RAWLS, John. op. cit., p.38.

kind of unlimited sovereignty that Rawls associates with that term. International law determines the powers of sovereignty, and current international law recognizes both that states do not have the right to go to war to further their interests, but only the right to self-defense or defense of other states against aggressors, and that the internal sovereignty of states is limited by human rights.”¹⁶

É preciso fazer uma observação sobre o que Buchanan diz à respeito da concepção do Estado. Se é verdade que as leis internacionais nos últimos anos, especialmente após a II Grande Guerra e com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), identificam o Estado Nacional Moderno como um agente agora desprovido de uma soberania ilimitada, não é tão verdade assim, por outro lado, como parece acreditar Buchanan, que o convívio (a prática) entre os Estados reflita essas disposições legais. Para mostrar que a concepção que Rawls assume dos Estados não está ultrapassada basta buscarmos no passado recente e nos dias atuais acontecimentos como a Guerra do Golfo (1991), a Guerra de Kosovo (1999) e a Guerra do Iraque (2003) em que o processo de tomada de decisão para ir à guerra é resolvido por um ou dois países, sem se levar em conta o funcionamento pleno de instituições internacionais, em especial a ONU, para a obtenção de um aval político legítimo. Em particular, neste último caso - a Guerra do Iraque - foi explícita a posição da ONU a favor da extensão do prazo para os trabalhos de inspeção de armamentos no Iraque e, mesmo assim, a superpotência hegemônica bélica mundial, reconhecidamente os Estados Unidos da América (EUA), e a Inglaterra, em nome de uma pretensa liberdade do povo iraquiano e de uma prevenção de futuros ataques por parte daquele país decidiram ir à guerra. Mais importante que suscitar aqui juízos de valores acerca dos países em questão ou julgar como justa ou injusta tais guerras, é preciso observar novamente o processo de tomada de decisão de realizar a guerra. Nesse ponto, como a experiência recente nos mostra, os Estados continuam atropelando as convenções internacionais e fazendo guerra a seu gosto.

Voltemos então para caracterização dos povos decentes. Rawls apresenta cinco tipos de povos para se pensar a possibilidade da construção de sua Sociedade dos Povos: povos liberais razoáveis, povos decentes, Estados fora da

¹⁶ BUCHANAN, Allen. *Rawls's law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World.*, p.699.

lei, sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis e absolutismos benevolentes. Rawls acredita que a Sociedade dos Povos possa ser composta por povos bem-ordenados que são os povos liberais razoáveis (democracias constitucionais liberais) e povos decentes.

Os povos liberais são identificados por Rawls a partir de três características. A primeira delas trata da representação de um governo constitucional razoavelmente justo que, de acordo com Rawls, é aquele governo cujo povo detém de modo eficaz o seu controle político e eleitoral, tem os seus interesses fundamentais defendidos e está amparado por uma constituição escrita ou não-escrita. Assim, este governo não se configura numa estrutura de poder autônoma em busca de suas próprias satisfações a partir do maquinário estatal ou é instrumento para a satisfação de interesses de grupos privados. O governo constitucional liberal existe sim para a realização da sociedade a que representa.

A segunda característica dos povos liberais trata do que Mill chamou, e Rawls aqui utiliza, de *afinidades comuns* a que estão ligados os seus cidadãos. Tais afinidades comuns vêm a configurar a própria nacionalidade do povo, quando expressa a partilha entre seus cidadãos, por exemplo, da língua, da religião, dos limites geográficos, da história nacional e da identidade de raças. No entanto, é preciso chamar a atenção para o fato de que Rawls mesmo não está muito preocupado em determinar explicitamente as fontes dessas afinidades comuns. Isso porque Rawls considera que as conquistas e a imigração causaram uma grande mistura entre grupos de culturas diferentes em diversos momentos históricos. Rawls entende que mais importante que identificar tais fontes é tratar as afinidades comuns como resultado geral de uma cultura. Além disso, para os efeitos de se elaborar princípios de justiça válidos para os povos, Rawls pensa em afinidades comuns que sejam capazes de conviver pacificamente num ambiente em que a política liberal esteja presente, em que o liberalismo político seja a sua base, quando então os povos e suas culturas viabilizam a realização da Sociedade dos Povos.

A terceira característica atribuída por Rawls aos povos liberais trata do seu caráter moral. Esse caráter moral permite que os povos liberais sejam razoáveis e racionais, similarmente às pessoas, no caso interno. Aqui, a conduta racional dos

povos através das eleições, de suas leis e de seu governo, está cerceada pela razoabilidade. Assim, a política externa dos povos liberais pode ser entendida como expressão da racionalidade de seus respectivos governos sujeitos à sua razoabilidade. É o ser racional e o ser razoável, ao mesmo tempo, que permitem que os povos ofereçam termos justos de cooperação a outros povos. Os povos, então, sujeitam os seus interesses racionais ao que é razoável, àquilo que outros povos podem considerar como razoavelmente justo de se aceitar na certeza de que todos eles mutuamente aceitarão. A cooperação entre os povos deixa de ser uma possibilidade para se tornar uma concretização a partir deste caráter moral que os povos possuem, intensamente fecundo em seus cidadãos e em seu governo e inevitavelmente rebento em sua política externa na realização própria da Sociedade dos Povos.

Rawls caracteriza também os povos decentes. O povo decente é definido por Rawls como aquele que possui uma hierarquia de consulta decente e é chamado por Rawls de *povos hierárquicos decentes*. Rawls considera que possa haver povos decentes que não se encaixem nesse sistema de hierarquia de consulta decente e que ainda assim são capazes de ser membros da Sociedade dos Povos, mas não trata de caracterizá-los aqui. Rawls atribui aos povos decentes dois critérios que devem ser observados para que os mesmos façam parte da Sociedade dos Povos. De acordo com Rawls, estes critérios estão dentro de uma razoabilidade ao qual os povos decentes se submetem sem maiores dificuldades. O primeiro critério estabelece que os povos decentes não têm objetivos agressivos e reconhecem que para alcançar os seus interesses legítimos frente aos outros povos devem valer-se da diplomacia, do comércio e de outros meios pacíficos. Além disso, mesmo considerando que os povos decentes reconheçam para si como relevante o papel de uma doutrina abrangente qualquer sobre a sua estrutura de governo, eles permitem e respeitam com algum grau de liberdade a existência de doutrinas diversas entre seus cidadãos e também preservam a independência e a ordem política e social dos outros povos. Os povos decentes acreditam no comércio como meio de satisfação de necessidades e de cooperação e aceitam a situação simétrica que desfrutam quando se configura a posição original entre os povos.

O segundo critério, de acordo com Rawls, é dividido em três partes. A primeira delas afirma que os povos decentes, a partir da idéia de justiça que possuem voltada para o bem comum, garantem aos seus cidadãos a manutenção e preservação dos direitos humanos, uma vez que esta é condição essencial para aqueles povos que estabelecem entre si um sistema de cooperação política e social. Rawls utiliza o exemplo de uma sociedade escravista para dizer que um povo que se compõe de uma economia servida por escravos não desenvolve a cooperação social internamente, mas utiliza a força para tirar das pessoas que nele vivem benefícios para uma pequena parte de sua população. O empreendimento cooperativo interno não é verificado e este povo não pode ser classificado como um povo decente. Rawls ainda afirma que os direitos humanos não são exclusivos dos povos liberais mas que os povos decentes também são capazes, em maior ou menor grau, de assegurá-los aos seus cidadãos. Rawls explicita alguns desses direitos humanos como

“(...) o direito à vida (aos meios de subsistência e segurança); à liberdade (à liberação de escravidão, servidão e ocupação forçada, e a uma medida de liberdade de consciência suficiente para assegurar a liberdade de religião e pensamento); à propriedade (propriedade pessoal) e à igualdade formal como expressa pelas regras da justiça natural (isto é, que casos similares devem ser tratados de maneira similar).”¹⁷

A segunda parte do segundo critério afirma que o sistema de Direito dos povos decentes deve estabelecer deveres e obrigações morais aos seus cidadãos para o bom funcionamento da sociedade que compõem. Por sua vez, os cidadãos não percebem essas obrigações e esses deveres como impostos pois que como racionais e razoáveis que são os entendem como expressão da justiça social do bem comum que envolve a todos eles num esquema de cooperação social. Para ser mais claro, as pessoas nos povos decentes, por não serem povos liberais, não são concebidas como sujeitos primeiros de direitos como cidadãos livres e iguais. Mas antes, as pessoas nos povos decentes são considerados como seres responsáveis e cooperativos dos seus respectivos grupos, devendo assim mostrar um comprometimento forte com as obrigações e deveres frente às outras pessoas da

¹⁷ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.85.

sociedade que partilham. Por fim, a terceira parte do segundo critério trata de haver uma crença sincera e razoável por parte dos juizes e do sistema jurídico como um todo de que as leis efetivamente são um reflexo da idéia de justiça do bem comum, no sentido em que não foram elaboradas sem a aprovação de seus cidadãos mas que representam sim o entendimento destes e de seus representantes acerca dos princípios de justiça como instrumentos para a realização do bem comum.

É importante destacar ainda um ponto mais na discussão entre os povos liberais e os povos decentes. Rawls considera que esses dois povos utilizam distintas idéias de justiça. Os povos liberais desenvolvem a idéia de justiça baseada nos mais amplos direitos individuais. Os povos decentes, por outro lado, tratam a justiça de acordo com a idéia do bem comum que reflete por sua vez uma idéia mínima de direitos. Para Rawls, um quadro de manutenção de direitos mínimos é suficiente para qualificar um povo decente a fazer parte da Sociedade dos Povos em função mesmo da tolerância que se dispõem as sociedades liberais para com as não-liberais. Rawls afirma que

“(...) contanto que as instituições básicas de uma sociedade não-liberal cumpram certas condições específicas de direito, política e justiça, e levem seu povo a honrar um Direito razoável e justo para a Sociedade dos Povos, um povo liberal deve tolerar e aceitar essa sociedade.”¹⁸

Rawls afirma que a idéia da justiça do bem comum caracteriza os povos decentes pela existência de uma hierarquia de consulta decente. Esse hierarquia de consulta se constitui, por sua vez, por uma família de corpos representativos dos cidadãos cujo papel é o de participar de um processo de consulta estabelecido e fazer com que a idéia de justiça do bem comum particular a cada povo seja respeitada e efetivada dentro de seus limites. Nesse sistema de consulta pensado por Rawls ainda que não seja válido o instrumento democrático do voto secreto individual há espaço para que reivindicações sejam feitas, seguindo naturalmente os padrões religiosos, filosóficos e morais deste ou daquele povo. Segundo Rawls, as pessoas como membros de associações, de corporações e de Estados têm o

¹⁸ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.78.

direito de expressar discordâncias em relação a algum ponto específico de conduta do governo do povo decente e este, por sua vez, tem a obrigação de ponderar a respeito destas discordâncias e posteriormente mostrar seu posicionamento quanto a tal situação, ou como Rawls diz, *oferecer uma resposta conscienciosa* aos seus cidadãos. Assim, os povos decentes também possuem internamente, ainda que em intensidade diferente dos povos liberais, uma concepção de tolerância. Como Rawls apresenta, os juízes nas sociedades não-liberais (mas decentes) não podem se recusar a ouvir as queixas ou reivindicações dos seus cidadãos em função da própria natureza de seu sistema - uma hierarquia de *consulta* decente - e os cidadãos não têm necessariamente de aceitar a resposta que lhes é dada. Não concordando com a mesma, os cidadãos podem renovar o seu protesto e as suas reivindicações.

Ao tratar do papel dos povos decentes na teoria rawlsiana, Cabrera afirma que, de fato, estes não devem ser entendidos como regimes ditatoriais ou despotismos em que os seus cidadãos não possuem voz alguma. Mas, ao contrário, os povos decentes são expressão da escolha livre de seus cidadãos por um determinado modo de vida que não o liberal. A existência dos povos decentes na Sociedade dos Povos é explicada então pela natureza, ainda que não liberal, mas aceitável de modo de vida. Assim, nas palavras de Cabrera:

“The inclusion of the consultation hierarchy allows Rawls to claim that a decent nonliberal people is not merely a despotism or dictatorship but is a people with a unique way of life worthy of respect and noninterference from other peoples. [...] (so) we must respect the modes of life freely chosen by those citizens of decent nonliberal states, even if some in the nonliberal people have provisionally surrendered some of the rights we think are their due.”¹⁹

Nesse sentido, o ponto talvez mais interessante da caracterização dos povos decentes é aquele que trata de explicar o porquê do seu sistema hierárquico de consulta. Diferentemente das democracias liberais em que cada indivíduo possui um voto, nas sociedades decentes as pessoas votam de acordo com as associações ou corporações da qual fazem parte. A tendência do voto nas democracias liberais é a exacerbada individualização da escolha do cidadão votante pois o seu voto

¹⁹ CABRERA, Luis. *Toleration and tyranny in Rawls's "Law of Peoples"*, p.9.

expressa o seu desejo. No caso das sociedades decentes com o sistema de consulta decente, as pessoas fazem parte de grupos específicos e o seu voto representa não somente o seu desejo mas o desejo do grupo do qual faz parte. A idéia do coletivo está mais presente e isso faz com que as pessoas considerem no momento do voto os interesses mais amplos da comunidade política da qual participam, em especial, dos grupos dos quais fazem parte.

Ainda na caracterização dos povos como as partes que realizam o contrato social no plano internacional Rawls trata da questão da soberania. Rawls entende que os povos não dispõem da soberania tradicional como considerada para os Estados. Diferentemente destes, os povos, à luz dos princípios de justiça elaborados no Direito dos Povos, têm negado os direitos tradicionais à guerra e à autonomia interna irrestrita. Naturalmente, se estamos pensando num cenário de paz perpétua, a questão da guerra é colocada somente em caso de autodefesa e na manutenção da segurança coletiva do Estados, ou, agora, povos. A guerra como continuação da política por outros meios na concepção clausewitziana é rejeitada. Afinal, a Sociedade dos Povos é composta, como pensa Rawls, por povos liberais e povos decentes que mantêm entre si relações de paz de acordo com o pluralismo razoável no entendimento do liberalismo político. Em relação à autonomia interna dos Povos, o Direito dos Povos exige fortemente o respeito aos direitos humanos, dentro dos limites de cada povo (e entre eles) e mantém permanente vigilância sobre a sua preservação. Assim, rompe-se com a concepção tradicional de soberania pela qual o Estado detém o poder excludente coercitivo legítimo sobre seus habitantes num determinado espaço geográfico.

Após esses comentários Rawls apresenta enfim o exemplo de povo decente que é capaz de fazer parte da Sociedade dos Povos e que possui todas essas características anteriormente ditas além de outras que seguirão. Esse exemplo de povo Rawls chama de *Casanistão* - um povo hierárquico decente. O Casanistão é um povo islâmico em que apenas muçulmanos podem ocupar as posições superiores de autoridade política e influenciar as decisões mais importantes das políticas do governo. Além disso, somente os muçulmanos podem fazer parte das forças armadas e alcançar os postos de comandos mais elevados politicamente na sociedade. Apesar disso, como um povo decente, o Casanistão aceita a existência

de outras religiões e não trata as pessoas dessas religiões de modo socialmente discriminatório ou inferior.

Mas a hierarquia de consulta decente é efetivamente satisfeita a partir de seis diretrizes apresentadas por Rawls. A primeira delas garante que todos os grupos devem ser consultados, ou seja, todos os grupos têm voz para expressar seus contentamentos e discontentamentos. A segunda diretriz afirma que cada pessoa pertencente a um povo específico deve pertencer também a um grupo específico. A terceira diretriz requer que cada grupo específico seja representado por um corpo de representantes que contenha pelo menos algumas pessoas que conheçam e compartilhem os interesses fundamentais do grupo. Essas três primeiras diretrizes, segundo Rawls, garantem que os interesses fundamentais dos grupos criados sejam levados em consideração quando do momento da consulta. A quarta diretriz estabelece que o corpo que toma a decisão final - que é composto pelos governantes - deve ponderar sobre os pontos de vista de cada grupo de acordo com as suas reivindicações, e os juízes e outros funcionários devem explicar e justificar a decisão dos governantes caso sejam convocados a fazê-lo. Pela quinta diretriz, a decisão final sobre as consultas deve obedecer uma concepção do que é especialmente prioritário para o Casanistão. A sexta diretriz afirma que essas prioridades especiais devem ser ajustadas na forma de um sistema geral de cooperação e que os termos justos advindos do processo de consulta devem ser publicamente reconhecidos e respeitados.

Por fim, Rawls ainda considera ser possível num povo como o Casanistão haver uma assembléia onde os grupos, ou os seus representantes, possam se encontrar para tratar ainda que não em caráter decisório das questões da política eventualmente pertinentes à vida de sua sociedade. Rawls acredita que uma sociedade como o Casanistão pode existir e constituir-se num povo decente e parte integrante da Sociedade dos Povos ainda que não represente um povo perfeitamente justo:

“Não sustento que o Casanistão seja perfeitamente justo, mas parece-me que tal sociedade é decente. Além disso, embora seja apenas imaginado, não julgo irrazoável supor que uma sociedade como o Casanistão possa existir [...] Os leitores podem me acusar de utopismo sem fundamento, mas discordo. Antes, parece-me que algo como o Casanistão é o melhor que podemos esperar com

realismo - e coerência. É uma sociedade esclarecida no seu tratamento das minorias religiosas. Penso que o esclarecimento a respeito dos limites do liberalismo recomenda que tentemos conceber um Direito dos Povos razoavelmente justo que povos liberais e não-liberais possam endossar conjuntamente. *A alternativa é um cinismo fatalista que concebe o bem da vida unicamente em termos de poder.*²⁰

Aqui Rawls, ao final, faz referência clara à alternativa do liberalismo político, que pode ter vários nomes, basta lembrarmos das experiências do passado remoto (com as inquisições da Igreja na Idade Média), do passado recente (com os movimentos fascistas e nazistas calcados no anti-semitismo e na defesa da raça ariana na II Grande Guerra) ou do presente (com a limpeza étnica de albaneses na região dos Bálcãs, mais precisamente em Kosovo). Para Rawls, mais perigoso ou imperfeito que considerar a possibilidade da existência de povos decentes na Sociedade dos povos é pensar a existência humana sujeita toda ela à um tipo único de pensar o ordenamento da vida. Qualquer que seja seu fundamento, mesmo ariano, religioso ou liberal, constitui-se numa expressão de totalitarismo doentio. A exposição da humanidade a um único padrão de comportamento que não permita o afloramento do pluralismo razoável configura um despotismo desprezível ao qual a vida humana não se pode submeter. A Sociedade dos Povos, ao possibilitar a convivência entre povos decentes e povos liberais, ainda que na forma de uma utopia realista, contribui, a partir da especulação e da conjectura, para a construção no futuro de um cenário rico em manifestações religiosas, morais e filosóficas envoltas num sistema cooperativo que tem como fim maior a concretização plena e o aperfeiçoamento contínuo da justiça política entre os povos.

²⁰ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.102. O grifo é nosso.

3.3

As duas posições originais e a caracterização da Sociedade dos Povos

“As sociedades liberais devem cooperar e dar assistência a todos os povos com boa reputação. 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.”²¹

A configuração da Sociedade dos Povos tem por base o modelo de representação da posição original tal qual utilizado por Rawls no caso interno. Rawls, então, recupera as características da posição original em seu primeiro uso para validá-las agora entre os povos.

A posição original no caso interno trata das partes realizadoras do contrato social como cidadãos livres e iguais, racionais e razoáveis, de acordo com a concepção e as faculdades das pessoas apresentadas por Rawls. Considerar os cidadãos assim é condição necessária para que seja entendida a escolha dos princípios de justiça feita por eles próprios para constituírem a fonte reguladora da estrutura básica da sociedade e permitirem que os mesmos façam uso inteligente e eficaz de suas habilidades na busca de seus interesses de vida.

O véu de ignorância contribui neste cenário ao não permitir que doutrinas abrangentes defendidas pelas partes sejam previamente conhecidas e que, da mesma forma, as partes não saibam quais entre elas dispõem de melhores capacidades físicas e mentais e condições sociais que as permitam escolher princípios de justiça que beneficiem mais a uns que a outros. O uso da posição original e do véu de ignorância garante então o reconhecimento mútuo dos cidadãos como livres e iguais para escolherem realizar seus interesses de vida a partir de uma posição equitativa entre todos eles, calcados numa concepção política de justiça social que elimina os riscos de injustiças, desencontros e desacertos que as contingências da vida (congenitas e sociais) e as diferentes doutrinas abrangentes religiosas, filosóficas ou morais poderiam provocar no

²¹ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.77.

contrato social pensado por Rawls para a sociedade fechada. Além disso, o consenso de sobreposição entre tais doutrinas constitui importante elemento para a base pública de justificação dos princípios de justiça, fundamental para a condição de existência do pluralismo razoável na sociedade liberal.

O modelo de representação da posição original para a Sociedade dos Povos obedece a mesma orientação apresentada no caso interno em quase todos os seus aspectos. Os povos são considerados racionais e razoáveis e, portanto, capazes de determinar os seus interesses próprios e ao mesmo tempo, capazes de cooperarem entre si ao estabelecerem conjuntamente os princípios de justiça para a sociedade por eles formada. Além disso, os povos estão também cobertos pelo véu de ignorância. Assim, eles não conhecem o tamanho de seu território, a população ou a força relativa uns dos outros, como também desconhecem a condição de seus recursos naturais e o nível de desenvolvimento econômico que possuem. Dessa maneira, os povos vêem a si mesmos como livres e iguais por gozarem de posição equitativa no momento de escolha dos princípios que nortearão a Sociedade dos Povos. Rawls entende que de acordo com essa situação os povos estão simetricamente dispostos em relação uns aos outros, o que garante a imparcialidade na escolha dos princípios de justiça entre eles.

Mas algumas diferenças em relação ao caso interno devem ser observadas. Como dito anteriormente as pessoas possuem, de acordo com a sua faculdade moral, a capacidade para uma concepção do bem e a capacidade para um sentido de justiça. A primeira determina um fim a ser seguido, os interesses das pessoas em satisfazer seus objetivos, e a segunda as dota de uma inclinação ao que é justo e razoável de se aceitar. São o racional e o razoável presentes na pessoa como características inatas. Segundo Rawls, os povos se vêem como livres e iguais não a partir de considerações sobre a sua natureza, mas em relação à natureza da Sociedade dos Povos. Esta é concebida por Rawls como uma sociedade em que fazem parte povos liberais (democracias constitucionais liberais) e povos decentes (hierarquias de consulta decentes) entendidos enquanto povos, ou seja, independentemente de suas posturas liberais ou não-liberais, cada um deles representa uma coletividade considerada um povo, e nisso, todos são iguais. A referência no caso interno para que as pessoas se considerassem mutuamente

como livres e iguais advém da própria concepção de pessoa e das suas faculdades. No presente caso, a referência para que os povos considerem-se mutuamente como livres e iguais tem explicação na própria definição de sociedade que formam, sociedade esta que possibilita o convívio entre povos liberais e povos decentes a partir da explicitação de características comuns partilhadas por eles.

Outra diferença em relação ao entendimento da posição original no caso interno e entre os povos diz respeito à questão das doutrinas abrangentes. Na sociedade fechada, as pessoas, em função da capacidade para uma concepção de bem que possuem, desenvolvem e identificam-se com doutrinas abrangentes religiosas, morais ou filosóficas com as quais relacionam os seus objetivos de vida, a sua maneira de ver e viver o mundo, de acordo mesmo com a capacidade para uma concepção de bem que dispõem. Os povos, ao contrário, representam os seus cidadãos, as pessoas que deles fazem parte e, em sendo um agente coletivo, não possuem para si uma doutrina abrangente a ser defendida propriamente. A existência do pluralismo razoável dentro dos povos, que permite a coexistência de doutrinas tão diversas, faz dos povos instituições sem uma doutrina específica a ser seguida como fonte de identidade com os seus objetivos enquanto povos.

Esse pluralismo razoável, que possibilita o convívio de diversas doutrinas abrangentes defendidas por seus cidadãos, somente é possível a partir da validade de uma concepção política de justiça, pela qual os princípios de justiça escolhidos têm cunho político e podem ser aceitos por todos os cidadãos independentemente de suas crenças pessoais religiosas, morais ou filosóficas. Se assim é no caso interno, Rawls supõe que entre os povos a existência de doutrinas abrangentes diferentes é ainda maior em função da cultura e das tradições de cada povo. Assim, é essencial à teoria rawlsiana de justiça entre os povos, como também o é para a sociedade fechada, a concepção de tolerância.

Rawls entende que a tolerância dos povos liberais para com os povos não-liberais, mas decentes, é expressa não somente pelo exercício de sanções políticas por vias militares, econômicas ou diplomáticas com o objetivo de fazer com que tal povo não-liberal mude o seu comportamento. Porém, mais do que isso, Rawls acredita que a tolerância tem seu significado em dois fatores. O primeiro, trata da própria questão do liberalismo político concebido por Rawls, como dito acima.

Rawls presume que se há diversidade de doutrinas abrangentes dentro dos povos, haverá também uma diversidade, talvez até maior, entre os povos. É razoável imaginar que povos diferentes defendam concepções de bem - reflexo dos seus cidadãos - também diferentes. Nesse sentido, Rawls entende que

“A razão pela qual prosseguimos e consideramos o ponto de vista de povos decentes não é prescrever princípios de justiça para eles mas assegurarmos-nos de que os ideais e princípios da política exterior de um povo liberal sejam também razoáveis a partir de um decente ponto de vista não-liberal. A necessidade dessa garantia é característica inerente à concepção liberal. O Direito dos Povos sustenta que existem pontos de vista não-liberais e a questão do grau em que povos não-liberais devem ser tolerados é uma questão essencial da política externa liberal.”²²

O segundo fator cuida do reconhecimento dessas sociedades não-liberais como membros de boa reputação, sujeitos de direitos e deveres e plenamente cooperantes com os povos liberais para a formação de esquemas maiores de cooperação entre as partes na Sociedade dos Povos. Aqui, Beitz nos auxilia a compreender a postura rawlsiana quanto à questão da tolerância afirmando que

“(…) Rawls believes that some degree of cultural diversity is inevitable and that this will be reflected in a diversity of political forms, some of which may be incompatible with liberal principles but still satisfy conditions that justify their recognition as cooperating members of international society”.²³

Assim, a fonte dessa tolerância vem exatamente do liberalismo político que as sociedades democráticas liberais consideram como fundamental para o próprio exercício da liberdade individual. Está presente nas bases do pensamento liberal. Não podemos esquecer que Rawls relaciona a razão de ser da Sociedade dos Povos com o fim dos grandes males da humanidade - a guerra injusta e a perseguição religiosa, a opressão e a negação da liberdade de consciência, a fome e a pobreza e o genocídio e o assassinato em massa. Todos eles estão relacionados à liberdade, à existência do ser como um ser livre, cheia de possibilidades e realizações no que há de melhor no espírito liberal: a escolha de ser o que se quer ser. Mesmo que esse ambiente liberal tenha suas regras e seus preceitos. Mesmo que o *ser* seja o *ser liberal*. Porque é o *ser* liberal que permite o *não ser* liberal

²² RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.12.

²³ BEITZ, Charles. *Rawls's Law of Peoples*, p.4.

através mesmo do exercício próprio e pleno da capacidade de ser as possibilidades do ser, dentro de um ordenamento político moral de justiça partilhado que respeite a manifestação das diferenças morais, filosóficas e religiosas em suas mais diversas representações. A capacidade de nós - pessoas ou povos - sermos o que desejamos ser, dentre as várias possibilidades da existência humana, individual e coletiva, é traço característico do pensamento liberal e deve sê-lo também na sua prática.

Por isso, a Sociedade dos Povos não é composta somente por sociedades liberais, porque está em sua gênese liberal o conceito e a necessidade de tolerância entre as partes como marca própria do liberalismo político. Os povos liberais então toleram os povos decentes a partir da certeza e da constatação de que os últimos cumprirão, assim como os primeiros, as condições específicas de direito e de justiça a serem escolhidas e seguidas por eles mesmos como os parâmetros reguladores da Sociedade dos Povos razoavelmente justa. Assim, os povos (liberais e decentes) estão prontos a oferecer uns aos outros e a aceitar termos justos de cooperação que sejam aprovados por todos na certeza de que todos os honrarão. A idéia é de elaborar princípios de justiça que sejam razoáveis para povos liberais e para povos decentes. O critério de reciprocidade está marcadamente presente na Sociedade dos Povos como está na sociedade fechada. A certeza mútua do cumprimento destes termos faz, então, da Sociedade dos Povos um ambiente seguro.

A existência e o entendimento que Rawls sugere entre os povos de posturas liberais e não-liberais (mas decentes) expressa no plano internacional o pluralismo razoável da mesma maneira como caracterizado na sociedade fechada. Segundo Rawls, se a sociedade fechada apresenta uma gama de diferentes doutrinas abrangentes, a Sociedade dos Povos, enquanto reunião de coletividades, também a apresentará, talvez ainda mais diversificada, além de evidenciar diferentes culturas e tradições religiosas e não-religiosas. Mas isso não parece estar claro para todos. Kuper afirma que a tolerância possui entendimentos distintos nos dois casos - da sociedade fechada e da Sociedade dos Povos. Kuper acredita que no interior da sociedade fechada, como defende o próprio Rawls, seria um abuso de poder político a instituição de uma só doutrina abrangente por parte do governo,

pois que o governo não estaria reconhecendo como válidas as outras doutrinas existentes. Isso poderia resultar em falta de liberdade e num sistema opressivo e intolerante. Mas, no entanto, segundo Kuper, Rawls admite que existam povos na Sociedade dos Povos que defendem uma doutrina abrangente específica como expressão da política e do governo. O que ele considera um erro de Rawls. Kuper entende que

“The idea of tolerance in *LP* (Law of Peoples) is, then, fundamentally different from and opposed to [...] the idea of a liberal regulatory framework presented in *Political Liberalism*. There, Rawls argues repeatedly that it would be intolerant, oppressive, and unjust for a liberal political framework to be organized around any one comprehensive doctrine - precisely because such endorsement fails to respect other such doctrines and the persons that hold them. And there he is correct.[...] In *LP* (Law of Peoples), on the other hand, he is mistaken. Decent peoples are not ethically neutral, nor is a law of peoples that recognises their comprehensive doctrine ethically neutral; thus, at neither stage is there any basis for saying that what is being expressed counts as liberal toleration.”²⁴

É importante observar, à respeito da afirmação de Kuper, que Rawls pensa a democracia constitucional liberal como modelo maior para a sociedade fechada e, por isso, a prevalência de uma doutrina abrangente de fundo religioso, moral ou filosófico seria considerada um erro e uma desatenção ao pluralismo razoável proposto pelo liberalismo político. Mas a Sociedade dos Povos não é considerada exclusivamente como uma representação de democracias liberais. Rawls, em defesa mesmo do liberalismo político, entende que é possível haver sociedades não-liberais mas decentes que honrem minimamente os direitos humanos e permitam um sistema de consulta hierárquico razoável. E, por isso, mesmo que tais sociedades não representem democracias liberais e que defendam oficialmente uma doutrina abrangente - como é o caso do Casanistão - Rawls entende que elas podem fazer parte de uma Sociedade dos Povos razoavelmente justa. Não seria razoável com a concepção liberal, aliás, seria mesmo excludente e intolerante defender estritamente como válida para todos os povos a configuração política e social das democracias constitucionais liberais. Da mesma maneira que não é razoável permitir que uma doutrina prevaleça em uma sociedade fechada, não é razoável que isso ocorra na Sociedade dos Povos. Já foi visto que os povos

²⁴ KUPER, Andrew. *Rawlsian Global Justice.*, p.649-650.

decentes honram os direitos humanos, permitem que haja representações de doutrinas abrangentes diversas e ocorram dissidências, as quais devem ser respondidas - acatadas ou não - pelo seu corpo de juízes e legisladores. Os pontos a serem identificados como cruciais nesta discussão são os conceitos de sociedade e de pluralismo razoável. Com base na idéia de pluralismo razoável a sociedade fechada é plural, expressão de um acordo político sobre a justiça. A Sociedade dos Povos, calcada no mesmo ideal de pluralismo razoável, só poderia ser plural, assim como é: resultado da convivência pacífica entre diferentes visões de mundo em torno de um conjunto de princípios de justiça política. Nesse sentido, Rawls afirma que:

“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 abrangentes que qualquer povo individual - torna inevitável que daí advenha a tolerância (...).”²⁵

A tolerância, nas palavras de Rawls, assume o importante papel de conciliar os povos liberais e os povos decentes num mesmo ambiente no qual são partilhados princípios de justiça a partir da prática do respeito mútuo à essas representações culturais enquanto povos que são. As democracias liberais, em nome desse respeito mútuo, fruto próprio do liberalismo político e da concepção liberal de sociedade, devem permitir que povos decentes existam enquanto povos que são, respeitando sua cultura e suas tradições, sem tentar convertê-los em democracias liberais. Rawls acredita que os povos decentes podem ao longo do tempo perceber como superior a constituição das sociedades como sociedades democráticas.

Uma observação à parte. Aqui, Rawls sugere implicitamente - e esse é um entendimento meu - o exercício do equilíbrio reflexivo apresentado quando da escolha e ponderação acerca dos princípios de justiça. Assim, à medida em que os povos decentes forem continuamente comparando e ponderando com as democracias liberais as suas representações e concepções de sociedade poderão

²⁵ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.25.

eles, em algum momento, optar por serem também representantes de uma democracia liberal. Naturalmente, Rawls, por considerar a democracia liberal como o melhor modelo de representação política-social, não trata do movimento inverso, em que as democracias liberais poderiam, pelo equilíbrio reflexivo, optar por serem povos decentes.

Rawls, então, admite e defende a existência de povos liberais e povos decentes na Sociedade dos Povos como demonstração do valor do liberalismo político no plano internacional. Nesse sentido, Rawls entende que

“O devido respeito que (os povos) pedem é um devido respeito compatível com a igualdade de todos os povos. O interesse que move os povos (e os distingue dos Estados) é congruente com uma igualdade imparcial e um devido respeito por outros povos. Os povos liberais devem tentar encorajar os povos decentes e não frustrar a sua vitalidade insistindo coercitivamente em que todas as sociedades sejam liberais. Além disso, se uma democracia constitucional liberal é, na verdade, superior a outras formas de sociedade, como acredito que seja, um povo liberal deve ter confiança nas suas convicções e supor que uma sociedade decente, quando os povos liberais lhe oferecerem o devido respeito, pode ter maior probabilidade, ao longo do tempo, de reconhecer as vantagens das instituições liberais e tomar medidas para, sozinha, se tornar mais liberal.”²⁶

Rawls continua mais adiante afirmando o valor do liberalismo político através do exercício do pluralismo razoável que permite o convívio entre povos liberais e povos 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. O mais importante é manter o respeito mútuo entre os povos. Cair no desprezo, por um lado, e na amargura e no ressentimento, por outro, só pode causar dano. Essas relações não são uma questão da estrutura básica (liberal ou decente) de cada povo visto em separado. Antes, sustentar o respeito mútuo entre os povos na Sociedade dos Povos constitui uma parte essencial da estrutura básica e do clima político dessa sociedade.”²⁷

Cabrera contribui aqui para o entendimento do pensamento rawlsiano ao reforçar a postura adotada por Rawls de não-interferência dos povos liberais nos povos decentes em relação às diferentes visões de mundo defendidas por eles. Cabrera acredita que a defesa de valores liberais para todos os povos pode sugerir, como uma defesa da democracia, um imperialismo ocidental que pode levantar suspeitas sobre a sua razão de ser. Assim, Cabrera entende que:

²⁶ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.80-81.

²⁷ *Ibid.*, p.81.

“It should be acknowledge here that discussion of any attempts by one state to encourage another to recognize a larger set of civil rights is bound to raise concern about Western imperialism or renewed adventurism in the name of democracy. [...] Any attempt by a liberal-democratic state to persuade a hierarchical state to liberalize is likely to be greeted with suspicion about motive and the means to be used.”²⁸

Assim, para Rawls, mais valioso que defender ferozmente princípios democráticos liberais para todos os povos é preservar a pluralidade de manifestações culturais, políticas e sociais dentro dos limites do razoável que os povos liberais e os povos decentes se propõem a cumprir. O respeito ao outro, calcado na tolerância daquilo que nos é diferente, fornece a base de justificação da existência da Sociedade dos Povos como pensada por Rawls - plural e razoável.

²⁸ CABRERA, Luis. *Toleration and tyranny in Rawls's “Law of Peoples”*, p.6.

3.4

Os princípios de justiça entre os povos

(...) povos bem-ordenados livres e independentes estão prontos a reconhecer princípios básicos de justiça política como governando a sua conduta. Esses princípios constituem a carta básica do Direito dos Povos.²⁹

Na sociedade fechada os cidadãos elaboram os princípios de justiça e oferecem uns aos outros o que consideram justos termos de cooperação razoáveis para que os outros cidadãos também aceitem. Na Sociedade dos Povos, as partes selecionam entre diferentes formulações ou interpretações dos oito princípios do Direito dos Povos. É oportuno, então, elencá-los conforme Rawls faz em *O Direito dos Povos*.

São eles:

1. Os povos são livres e independentes, e a sua liberdade e independência devem ser respeitadas por outros povos;
2. Os povos devem observar tratados e compromissos;
3. Os povos são iguais e são partes em acordos que os obrigam;
4. Os povos sujeitam-se ao dever de não-intervenção;
5. Os povos têm o direito de autodefesa, mas nenhum direito de instigar a guerra por outras razões que não a autodefesa;
6. Os povos devem honrar os direitos humanos;
7. Os povos devem observar certas restrições especificadas na conduta da guerra;
8. Os povos têm o dever de assistir outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político e social justo ou decente.³⁰

Inicialmente Rawls considera incompleta essa lista de princípios. Ao mesmo tempo, Rawls acredita que estes são princípios que povos bem-ordenados aceitam mutuamente como os padrões de conduta de suas políticas externas razoavelmente

²⁹ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.48.

³⁰ *Ibid.*, p.47-48.

justas.

Uma observação inicial em relação aos princípios de justiça vigentes na Sociedade dos Povos deve ser feita. Aliás, essa observação também representa mais uma diferença entre a posição original dos cidadãos no caso interno e a posição original dos povos para a escolha dos princípios de justiça. Em relação à questão do método de escolha dos princípios de justiça, diferentemente na sociedade fechada em que as pessoas decidem que princípios seguirão, Rawls afirma que os povos não decidem por si que princípios nortearão a sua conduta, mas que estes são retirados da tradição e da prática internacionais:

“Extraio esses princípios grandemente tradicionais da história e dos usos do Direito e da prática internacionais. As partes não recebem um menu de possibilidades de princípios e ideais a escolher como acontece no *Liberalismo político* ou em *Uma teoria da justiça*. Em vez disso, os representantes dos povos bem-ordenados simplesmente refletem sobre as vantagens desses princípios de igualdade entre os povos, e não vêm nenhuma razão para abandoná-los ou para propor outras possibilidades.”³¹

Alguns comentadores da obra de Rawls observam que os princípios de justiça na Sociedade dos Povos são similares, senão os mesmos, aos vigentes entre os Estados, quando refletem, por exemplo, a independência, a autodeterminação e a não-intervenção entre outros princípios. Essa observação leva aos comentadores de Rawls a crer que os princípios rawlsianos de justiça internacional caracterizam a teoria de Rawls como um estatismo fino (*thin statism*) como demonstram Kuper e Brown. A diferença entre a concepção tradicional dos Estados para a concepção que Rawls desenvolve para os povos é identificada basicamente pela restrição ao exercício da soberania e pela razoabilidade que os povos detém sendo um contrapeso à racionalidade estrita dos Estados. Dessa forma, Kuper afirma que

“Rawls endorses the existence of sovereign states and of an international state system, with the important caveat that such sovereignty is not absolute. When he writes that peoples are not ‘states as traditionally conceived’, he means only to ‘emphasise’ that his conception of states is very far from the traditional Realist conception of states as predominantly concerned with power [...] the law of peoples reasonably constrain what a state may rightly do to its own peoples and other states; this exemplifies what I shall call ‘thin statism’.”³²

³¹ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.53.

³² KUPER, Andrew. *Rawlsian Global Justice Beyond The Law of Peoples to a*

Nessa mesma linha de raciocínio, Brown considera que os princípios de justiça da Sociedade dos Povos também expressam parâmetros de comportamento válidos entre os Estados. Brown afirma que

“(...) the law of peoples is the set of principles that the representatives of peoples would agree upon in the second original position - but, and this is where some confusion and blurring of the argument seems inevitable, the same set of principles are also the underlying principles of contemporary international law which provides a framework for the relation of states. The law of peoples and the law of nations seem to be different sides of the same coin. [...] Because it is a law governing states, and states tend to act rationally but not necessarily reasonably, the law of nations is vulnerable to contingency, which the law of peoples, which rests on the rational and reasonable will of peoples, is not.”³³

Essas observações feitas acima têm por objetivo apenas reforçar a identidade dos agentes no contrato social rawlsiano para o plano internacional enquanto povos bem-ordenados que possuem uma condição moral diferente daquela dos Estados. Os primeiros agem de acordo com o que o racional e o razoável exigem para a realização dos interesses das partes através da concretização de um ambiente cooperativo na Sociedade dos Povos. Os últimos agem meramente, como tradicionalmente concebidos, de acordo com o cálculo racional de cada situação específica, procurando obter maiores vantagens para si sem se preocupar necessariamente com a realização do sucesso dos outros.

Outro ponto importante no entendimento acerca dos princípios de justiça está relacionado com a compreensão que devemos ter sobre as diferenças entre os povos e as pessoas enquanto partes realizadoras do contrato social nas duas dimensões (no caso interno e na Sociedade dos Povos). Rawls afirma que os povos, diferentemente das pessoas, não possuem a capacidade para uma concepção do bem pela qual são desenvolvidas as doutrinas abrangentes. Os povos são agentes coletivos e não representam enquanto coletividade espécie alguma de doutrina abrangente. Isso significa dizer que os povos enquanto agentes não têm a capacidade para escolher princípios de justiça. Os povos não se

Cosmopolitan Law of Persons., p.644.

³³ BROWN, Chris. *The construction of a 'realistic utopia': John Rawls and international political theory.*, p.11-12.

configuram como seres autônomos, mas, antes, são representantes de determinadas coletividades que ao longo da história têm reconhecido alguns direitos e deveres e têm objetivado interesses próprios de uma formação coletiva, como independência, autodeterminação e defesa territorial, entre outros. A idéia é de que, tendo apresentado os oito fundamentais princípios de justiça, os povos constituam uma sociedade representativa de uma cooperação mútua no sentido em que, conforme Rawls destaca, os povos estejam prontos para oferecer uns aos outros termos justos de cooperação política e social.³⁴

Assim, Rawls percebe a Sociedade dos povos, a partir da seleção de seus princípios de justiça, como um ambiente definido pela igualdade de todos os povos enquanto povos, no qual todos eles estão prontos para estabelecer entre si organizações cooperativas. Esse ambiente tem por base uma condição eqüitativa dos povos em relação ao comércio por eles realizado e uma disposição dos povos para cumprirem dispositivos de assistência mútua dos povos bem-ordenados para com os povos onerados.

³⁴ Cf. RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.45.

3.5 O dever de assistência

O ponto crucial é que o papel do dever de assistência é ajudar sociedades oneradas a tornarem-se membros plenos da Sociedade dos Povos e capazes de determinar o caminho do seu futuro por si mesmas. Trata-se de um princípio de transição (...) ³⁵

Como vimos anteriormente, Rawls classifica os povos em cinco tipos, mas somente dois deles fazem parte da Sociedade dos Povos. Estes são os povos liberais e os povos decentes, considerados por Rawls como povos bem-ordenados. Os demais povos - Estados fora da lei, sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis e absolutismos benevolentes - são consideradas por Rawls como “sociedades oneradas por condições desfavoráveis” ³⁶ e não compõem a Sociedade dos Povos por não representarem uma democracia liberal ou uma hierarquia de consulta decente. Segundo Rawls, o objetivo a longo prazo dos povos bem-ordenados é trazer para a Sociedade dos Povos essas sociedades oneradas (ou povos onerados) que carecem de tradições culturais e políticas, além de capital humano e material para se tornarem bem-ordenadas. Nesse sentido, Rawls entende que os povos bem-ordenados têm o dever de assistir aos povos onerados até que disponham de condições suficientes para se tornarem membros da Sociedade dos Povos. O dever de assistência identificado no oitavo princípio de justiça para os povos é melhor especificado por Rawls como dispositivos para assistência mútua entre os povos em tempos de fome e seca e, na medida do possível, dispositivos para assegurar que, em todas as sociedades liberais (e decentes) razoáveis, as necessidades básicas dos povos sejam cumpridas. ³⁷

³⁵ RAWLS, John., *O Direito dos Povos*, p.155.

³⁶ Ibid., p.139.

³⁷ Ibid., p.49.

Rawls identifica três diretrizes que devem ser consideradas para que se efetive o dever de assistência. A primeira diretriz apontada por Rawls é considerar que uma sociedade bem ordenada não precisa ser uma sociedade rica. Rawls afirma que

“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 classes, juntamente com as crenças morais e religiosas e a cultura subjacentes, são tais que sustentem uma sociedade liberal decente.”³⁸

Rawls afirma ainda que o dever de assistência dos povos bem ordenados para com os povos onerados não implica necessariamente um princípio de justiça distributiva a fim de regulamentar as eventuais desigualdades econômicas e sociais entre os povos. Rawls acredita que um princípio dessa natureza não apresenta claramente um limite da ação da assistência a partir do qual tal dever possa ser suspenso. Além disso, Rawls entende que os níveis de riqueza e de bem-estar entre os povos possam variar, mas que não é o objetivo do dever de assistência ajustar esses níveis. Rawls recorre a exemplos históricos para deixar claro que o dever de assistência não deve ser confundido com a implementação de princípios de justiça distributiva.

Segundo Rawls, países como a Espanha, na Idade Moderna, e a Alemanha, na Idade Contemporânea, buscaram sujeitar a Europa à sua vontade, procurando para tal difundir sua religião e cultura para alcançar conquistas e glórias, riquezas e territórios. Esses povos, para Rawls, estavam entre os mais avançados de sua época, econômica e militarmente e, mesmo assim, são considerados por Rawls como povos onerados, porque possuíam de maneira defeituosa (ou irrazoável) suas tradições políticas e instituições de Direito, sua divisão social do trabalho e suas crenças religiosas e morais. Esses são os fatores que Rawls percebe como fundamentais para que um povo seja bem ordenado. Assim, mesmo sendo ricos, tais povos faltaram com o respeito aos outros povos e aos princípios tradicionais de justiça internacional. Portanto, para Rawls, ser um povo rico não significa ser necessariamente um povo bem ordenado:

³⁸ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.139-140.

“A grande riqueza não é necessária para estabelecer instituições justas (ou decentes). Quanto é necessário dependerá da história particular de uma sociedade, assim como da sua concepção de justiça. Assim, os níveis de riqueza entre os povos bem ordenados não serão, em geral, os mesmos. [...] o objetivo (do dever de assistência) é concretizar e preservar instituições justas (ou decentes) e não simplesmente aumentar, muito menos maximizar indefinidamente, o nível médio de riqueza ou a riqueza de qualquer sociedade ou de qualquer classe particular na sociedade.”³⁹

A segunda diretriz apontada por Rawls para o cumprimento do dever de assistência trata de considerar como elemento de extrema importância a cultura política de uma sociedade onerada, pois é fundamentalmente nela que Rawls acredita que se encontram as causas e as formas da riqueza de um povo. Desse modo, Rawls considera que os povos em geral, mesmo quando dotados de poucos recursos, podem, a partir dos parâmetros do racional e do razoável, se tornar bem ordenados. Rawls destaca ainda como elementos importantes para que um povo onerado se torne um povo bem ordenado, as virtudes políticas, o funcionamento de sua estrutura básica, a capacidade de inovação e de industrialização e o talento cooperativo dos seus cidadãos. Assim, Rawls afirma, sem negar a importância do dinheiro, que mais que oferecer apoio financeiro aos povos onerados é importante cuidar das eventuais deficiências políticas e sociais e dos desvios de conduta dos governantes que não permitem a realização plena da justiça na sociedade. Isso porque, em função da má administração ou, por exemplo, da corrupção, os recursos financeiros e materiais podem não ser bem utilizados e a sociedade não alcançará os níveis de bem-estar desejado para um povo bem ordenado. Nas palavras de Rawls:

“O que se deve perceber é que meramente dispensar fundos não será suficiente para retificar as injustiças políticas e sociais básicas (embora o dinheiro muitas vezes seja essencial). Mas uma ênfase sobre os direitos humanos pode ajudar regimes ineficazes e a conduta dos governantes que forem insensíveis ao bem-estar do seu próprio povo.”⁴⁰

A terceira diretriz para o cumprimento do dever de assistência está relacionada ao alvo requerido para que a assistência não seja mais necessária. De

³⁹ RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.140-141.

⁴⁰ *Ibid.*, p.142-143.

acordo com Rawls, os povos onerados devem receber a assistência até o momento em que sejam “capazes de gerir os seus próprios negócios de um modo razoável e racional.”⁴¹ Esse é o alvo da assistência - um momento de conquista, por parte dos povos onerados, de autonomia própria para o exercício de suas virtudes políticas e sociais e de suas atividades econômicas sem o auxílio dos povos bem ordenados. Rawls chama a atenção de que é preciso evitar o paternalismo, ou seja, que chegado o momento suficientemente adequado os povos onerados tenham garantidas a liberdade e a igualdade como um povo, agora, bem ordenado. Rawls considera muito importante que o espaço público dos povos outrora onerados sejam respeitados enquanto configuração e expressão da cultura local de um povo bem ordenado. Rawls acredita que as manifestações culturais diversas desses povos, apesar de diferentes, são boas em si mesmas e, por isso, é valioso para os seus cidadãos estarem à elas vinculados, desenvolvendo laços cívicos de convivência e de partilha de uma cultura comum. As palavras de Rawls revelam mais:

“(...) certamente é um bem para os indivíduos e associações estarem vinculados à sua cultura particular e participarem da sua vida pública e cívica comum. Dessa maneira, pertencer a uma sociedade política particular e sentir-se à vontade no seu mundo cívico e social ganham expressão e plenitude. Isso não é pouca coisa. É um argumento a favor da preservação de espaço significativo para a idéia de autodeterminação de um povo [...] Buscamos um mundo em que desapareçam os ódios étnicos que levam a guerras nacionalistas. Um patriotismo adequado é apego ao nosso povo e ao nosso país, disposição para defender suas reivindicações legítimas e ao mesmo tempo respeitar as reivindicações de outros povos.”⁴²

A análise do dever de assistência será feita com maior profundidade no capítulo seguinte, mas é importante tecermos agora alguns comentários. De um modo geral, podemos afirmar que Rawls procura desenvolver na sua teoria situações em que as sociedades (fechada e a dos Povos) sejam justas. Não nos esqueçamos que Rawls desenvolve a concepção de justiça como equidade e esta expressa uma situação inicial em que todas as pessoas estão dispostas simetricamente, equitativamente, para escolherem os princípios de justiça. Isso é

⁴¹ Ibid., p.146.

⁴² RAWLS, John. *O Direito dos Povos*, p.146-147.

que caracteriza o justo, independente dos princípios enfim escolhidos. A justiça rawlsiana consiste na equidade entre as pessoas, consideradas como seres livres e iguais entre si. Como a sociedade fechada rawlsiana privilegia a democracia constitucional liberal como modelo maior, é natural que os princípios de justiça levem em consideração preocupações com a distribuição de riqueza. Mas o princípio da diferença vem restaurar fundamentalmente a condição de igualdade entre as pessoas na distribuição justa de bens sociais relevantes ao exercício pleno do viver. Lembremo-nos do que foi dito acerca da prioridade entre os dois princípios de justiça para a sociedade fechada. O princípio da liberdade só é precedido pelo princípio da diferença quando as pessoas não dispõem de um mínimo de bens sociais necessários ao próprio exercício de suas liberdades. Isso significa dizer que mais importante que distribuir e maximizar riqueza indefinidamente a justiça rawlsiana distribui liberdades. A riqueza deve estar, como tudo mais na teoria rawlsiana da justiça, de acordo com o racional e o razoável e dentro das possibilidades do ser.

Na Sociedade dos Povos, os povos também são considerados como livres e iguais entre si como povos que são, como representantes de coletividades, e portanto como fontes legítimas de reivindicações como as pessoas são na sociedade fechada. Os povos tomam parte no contrato social internacional da mesma maneira que as pessoas o fazem no caso interno. Todos os povos têm os mesmos direitos, inclusive o direito de ser assistido enquanto for um povo onerado a fim de que possa num futuro próximo fazer parte da Sociedade dos Povos. Assim, da mesma maneira que as pessoas menos favorecidas são beneficiadas pelo princípio da diferença, os povos onerados são beneficiados pelo dever de assistência que os povos bem ordenados têm para com eles. O raciocínio no dois casos é o mesmo. Rawls defende uma situação inicial de igualdade - para as pessoas entre si e para os povos entre si - e provê condições que possibilitem que essa igualdade se perpetue a partir da reparação de deficiências congênitas e sociais. A posição original é utilizada também no segundo caso (na Sociedade dos Povos) para tratar os povos como iguais, sem distinções arbitrárias que viciem a escolha dos princípios de justiça. Assim, o dever de assistência e o princípio de diferença têm o mesmo papel. Ou melhor, o dever de assistência é, no plano

internacional, a expressão do princípio de diferença de acordo com a concepção rawlsiana de justiça como equidade. Rawls imagina uma sociedade (fechada e dos Povos) como aquela em que os que dela fazem parte (indivíduos e povos, respectivamente) possam a partir de uma situação equitativa, buscar a realização dos seus planos de vida dentro dos limites do racional e do razoável. Rawls imagina uma sociedade que evite e minimize as arbitrariedades e contingências da vida humana e social e não que as perpetue. É preciso garantir com convicção e determinação, mas sem paternalismos exagerados, que as pessoas e os povos disponham de condições suficientemente necessárias que os capacitem a realizar os seus objetivos de vida.