

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

RENAN COSTA ANDRADE

**LEGITIMIDADE E DIREITO INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE CONCEITUAL E EMPÍRICA SOBRE O
USO DA FORÇA NO CENÁRIO INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO**

Porto Alegre

Julho de 2011

RENAN COSTA ANDRADE

**LEGITIMIDADE E DIREITO INTERNACIONAL: UMA
ANÁLISE CONCEITUAL E EMPÍRICA SOBRE O USO DA
FORÇA NO CENÁRIO INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO**

Monografia de graduação apresentada junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Costa Morosini.

Porto Alegre

Julho de 2011

RENAN COSTA ANDRADE

**LEGITIMIDADE E DIREITO INTERNACIONAL: UMA
ANÁLISE CONCEITUAL E EMPÍRICA SOBRE O USO DA
FORÇA NO CENÁRIO INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini (orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Fagundes Vizentini
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. André Reis da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre

Julho de 2011

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que me proporcionou a base e os meios para desenvolver não somente este estudo, mas minha formação acadêmica e profissional. Agradecimento especial aos professores do curso de Relações Internacionais, que sempre estiveram disponíveis para me auxiliar nesse caminho.

Ao professor e orientador, Dr. Fábio Costa Morosini, por sua disponibilidade e auxílio no desenvolvimento metodológico e analítico desse estudo, assim como pelos trabalhos desenvolvidos junto ao grupo de pesquisa Direito e Globalização Econômica.

Aos meus colegas do curso de Relações Internacionais, que contribuíram diretamente para a minha formação tanto pelas suas contribuições em aula quanto com os projetos que durante os anos desenvolvemos.

A Sílvia e Filipe, amigos que me acompanham em todos os momentos, mesmo quando a ideia foi ir parar numa ilha no meio do Pacífico ou caminhar por dias no meio dos Andes.

A todos meus grandes amigos, que fizeram desses anos os melhores da minha vida.

E principalmente a meus pais, a quem devo tudo, pois com amor e dedicação estão sempre presentes na minha vida, e fazem de mim quem hoje sou.

RESUMO

O conceito de legitimidade está fortemente presente no léxico das relações internacionais. Contudo, o curso de ação legítimo é alvo de forte disputa política no cenário internacional contemporâneo, trazendo como consequência forte dificuldade para toda análise interpretativa. Este estudo se propõe a analisar o conceito (de legitimidade), sua manifestação do cenário internacional e suas conexões com o direito das gentes. A partir da caracterização das relações internacionais como uma sociedade anárquica fruto da dinâmica consenso-coerção, compreende-se a legitimidade como expressão do pilar consensual. Sua forma mais clara e definida é o direito internacional, mas a ele não se limita. Os estudos de caso das invasões do Kosovo e Afeganistão, liderados pelos Estados Unidos, esclarecem o distanciamento entre o *jus ad bellum* e o uso legítimo da força, respectivamente por novos imperativos humanitários e securitários – tornando, então, difuso e complexo definir o legítimo. Por outro lado, esse distanciamento traz consequências, e um de seus aspectos mais negativos é percebido quando da invasão do Iraque, na qual o pilar consensual é claramente manipulado por considerações unilaterais dos Estados Unidos. Os perigos dessa concepção, então, se definem de forma mais clara: se não se pode esclarecer *a priori* o curso de ação legítima, as considerações do poder podem acabar prevalecendo no sistema, possibilitando o mais forte a agir de acordo com suas considerações unilaterais.

Palavras-chave: Legitimidade, Direito Internacional, EUA, Uso da Força.

ABSTRACT

The concept of legitimacy is a constant element in the international relations lexicon. Nevertheless, the legitimate course of action is strongly disputed in the international political arena, bringing difficulties to all interpretative analyzes. This study analyzes the concept (of legitimacy), its manifestation on the international scenario and its connections with international law. Describing international relations as an anarchical society centered by the dynamics consensus-coercion, it is argued we point that legitimacy is the expression of the consensual pillar. Its clearer form is international law; however, in some moments, the legitimate course of action may differ from its prescriptions. The case studies on the Kosovo and Afghanistan US-led interventions clarify the differences between *jus ad bellum* and the legitimate use of force, due respectively to new humanitarian and security imperatives, bringing difficulties to define what is the legitimate course of action. On the other hand, this detachment brings consequences, and one of its most negative aspects is noticeable by the Iraq invasion, through which the consensual pillar is clearly manipulated by US unilateral considerations. The possible slopes on the definition may, therefore, become hazardous: if it is not possible to define *a priori* what the legitimate course of action is, power-led considerations could prevail on the system, in which the strongest acts according to its will.

Keywords: Legitimacy, International Law, USA, Use of Force.

SUMÁRIO

Introdução.....	8
Capítulo I – Pressupostos Teóricos/ Sobre a ordem no sistema internacional	15
1. O sistema internacional de acordo com três vertentes teóricas.....	15
1.1. A ótica do poder	16
1.2. O poder das Idéias	23
1.3. A Sociedade Anárquica.....	30
2. Considerações para esse estudo	38
Capítulo II – Sobre a legitimidade e o direito internacional	43
1. Legitimidade	43
1.1. Algumas reflexões conceituais.....	44
1.2. Legitimidade no cenário internacional.....	47
1.3. A legitimidade durante e no pós-Guerra Fria	52
2. Direito internacional: algumas reflexões	56
Capítulo III – Sobre o <i>jus ad bellum</i> e quando o uso da força é legítimo	63
1. <i>Jus ad bellum</i> e a idéia de guerra justa	63
2. Legitimidade deliberativa	68
3. As novas circunstâncias	70
3.1. Intervenção humanitária no Kosovo	70
3.2. Guerra no Afeganistão	75
4. Debates sobre o uso da força nas duas nas invasões do Kosovo e Afeganistão	79
Capítulo IV - A Guerra do Iraque e os desafios à ordem internacional	82
1. Considerações sobre a legalidade e a legitimidade da invasão.....	82
2. Debates.....	88
Conclusão	92
Bibliografia.....	96

Introdução

Existem muitas formas de caracterizar a estrutura geral e o padrão de comportamento entre comunidades políticas distintas. Num extremo hipotético, podemos imaginar disputas sem controle onde todos lutam contra todos, nas quais guerras, conquistas, assassinatos e escravidão são as únicas formas de contato entre as comunidades. Em outro extremo, também é possível conceber um mundo onde sociedades retêm distinções linguístico-culturais, mas sua independência política e legal não é maior do que a das federações num estado nacional. Entre esses extremos encontramos as diversas interpretações para o que é o sistema internacional contemporâneo.

São inúmeras as instituições desse sistema, assim como o são as diferentes perspectivas que podemos adotar para analisá-lo. Em toda análise política, aparecem de forma recorrente dois conceitos, legitimidade e poder. Entretanto, enquanto este vem sendo amplamente definido e analisado, o segundo aparece de forma secundária e difusa. É certo que sua própria centralidade permite, a depender do ângulo adotado, diferentes percepções, diferentes conclusões sobre sua origem e função. Haveria um ponto de partida correto (e, em oposição, outros incorretos) para analisarmos o conceito? Como podemos caracterizá-lo? Qual sua função no sistema internacional?

Outro possível – e importante – ponto de partida para analisar o cenário internacional é o seu âmbito jurídico: o direito das gentes (ou direito internacional público) se desenvolveu muito no último século, e já se apresenta com fortes credenciais para assumir uma função análoga a que assume no cenário nacional, qual seja, ordenar o sistema. À medida que os fatores de interação interestatais se multiplicam, nos diversos e mais variados setores da vida humana, “*o Direito transcende os limites territoriais da soberania estatal rumo á criação de um sistema de normas jurídicas capaz de coordenar vários interesses estatais simultâneos, de forma a que possam os Estados, em seu conjunto, alcançar suas finalidades e interesses recíprocos.*” (MAZZUOLI, 2007, p. 26). Contudo, a ausência de um braço coercitivo, devido à inexistência de monopólio do uso legítimo da força no cenário internacional, ainda estabelece limites à aplicação jurídica internacional, em especial a questões relacionadas ao uso da força. Até onde o direito internacional se consolidou como valor autopoietico¹ no

¹ Autopoiesis, *ipses literis*, significa auto-criação, e expressa uma dialética fundamental entre estrutura e função. Aqui, entendemos o conceito em função da capacidade do direito internacional em se desenvolver da forma o mais autônoma possível em relação às considerações políticas de poder do cenário internacional.

cenário internacional? São sinônimos o legitimamente possível e o legalmente aceitável? Ou, em oposição, há pontos de ruptura? Estas são algumas perguntas que vão permear este estudo.

Talvez as mais eminentes obras contemporâneas que lidam com a questão da legitimidade tenham como enfoque principal a hegemonia, e nos últimos anos particularmente seu relativo declínio², detida pelos Estados Unidos, pondo em perspectiva os reflexos da Guerra ao Terror. De fato, não nos parece razoável tratar dessas grandes questões que fazem parte do cenário internacional sem fazer menção direta ao seu mais eminente ator³. Suas conclusões mais gerais envolvem a relativa perda de legitimidade e o desenvolvimento de um sentimento anti-americano. Entretanto, existem muitas lacunas no poder explicativo dessas reflexões. Não explicam a falta de sucesso dos Estados Unidos em estabelecer um regime estável no Iraque, nem porque, mesmo com essa perda de legitimidade, suas relações com os demais países não se encontraria profundamente prejudicada.

Essa fraqueza explicativa gera dúvidas sobre o poder normativo e de previsão dessas teorias. De fato, entender ordem e guerra sem focar os interesses e a distribuição de poder em primeiro plano é extremamente perigoso, pois, como nos adverte Carr (1946), podemos ver as consequências da crença nesse “utopismo”, durante o período entre-guerras, com o advento da Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, foi parcialmente reconhecendo a importância do poder para a compreensão das relações internacionais que acadêmicos como Hedley Bull (1977), Joseph Nye (2004) e Robert Keohane (2007) nos insistem em advertir que legitimidade também se encontra no centro do sistema internacional, *soft power* é uma importante ferramenta, e o desenvolvimento de um sentimento anti-americano tem implicações práticas.

Percebendo que a falta de consenso entre os estudiosos da ciência política é uma constante que abre espaço para o diálogo com eles, entendemos que diversas questões têm precedência: o espaço de interação entre os Estados, *i.e.* o sistema internacional, é pura e simplesmente governado pela lógica do jogo de poder, ou existe algo mais? O processo de decisão é meramente baseado em interesses ou há espaços para considerações relativas a valores?

Essas reflexões encontram-se presentes nos estudos das ciências políticas antes mesmo

² Ver Arrighi (1996) e Paul Kennedy (1989).

³ No sistema de Estados, os Estados Unidos, desde há muitos anos, se encontra em posição privilegiada. Tendo a maior entre as mais fortes economias do mundo, e virtualmente sendo a única potência militar, é um Estado que não pode ser ignorado em nenhuma parte do globo.

do campo das relações internacionais ter-se consolidado como área de conhecimento autônoma. Diversos autores clássicos na área da política preocuparam-se em endereçar essas questões, desde Tucídides até Morgenthau ou Kissinger, passando por Maquiavel, Hobbes, Grotius e Kant.

Os Estados criados a partir das cinzas de um sistema medieval, feudal e religioso, são colocados em condição de igualdade jurídica e, com isso, deixa de existir a alternativa de que uma autoridade, legal ou moral, os ordene. Mas não é evidente como se articulam regras de convivência social nesse meio anárquico, nem a forma como se desenha a ordem num sistema sem autoridade.

Como coloca Fonseca Jr (2004, p.42) “*num mundo sem pretores, a primeira reação é inevitável: cada um que lute por sua preservação*”. Não é por acaso que é nesse momento em que ocorre a desvinculação entre a ética e a política que Maquiavel opera em *O Príncipe*. O estabelecimento da ordem nesse sistema só pode ser parcialmente resolvido de forma paradigmática: ou os Estados controlam-se mutuamente por meio da balança de poder, ou tecem instituições⁴ internacionais para os conterem. Qual a estrada percorrida? Ou, de outra forma, há somente um caminho tentado?

Diferentes respostas serão encontradas no debate clássico em relação à dicotomia guerra-paz, que define situações extremas, ideais, sendo a guerra “*a expressão violenta, ou final, dos modos de conflito*”, e a paz “*o ideal que se alcançaria com prevalência de padrões irreversíveis e abrangentes de cooperação*” (FONSECA JR, 2004, p. 33). Na verdade, tal dicotomia esconde um *continuum* complexo. Não haverá, na história, momento de conflito absoluto ou paz perfeita. Mesmo nos grandes conflitos, como as grandes guerras, estarão presentes elementos de cooperação ou mesmo obediência de alguma das normas do direito internacional, enquanto em situações mais ordeiras também o elemento da competição estará presente. De forma análoga, as teorias de relações internacionais também apresentam modelos ideais que não são necessariamente reflexos puros da realidade internacional. A ONU, um dos maiores símbolos da cooperação internacional, foi inoperante em alguns conflitos durante a guerra fria, como a Guerra do Vietnã, como prediz a corrente realista, enquanto serviu como

⁴ O termo instituição vem sendo usado de forma diferente, a depender do contexto, nos últimos anos. Nesse estudo, devem ser entendidas como complexos de normas, regras e práticas relativamente estáveis, que prescrevem o comportamento apropriado para um grupo específico de atores numa situação em específico, constringendo ações e moldando expectativas (MARCH & OLSEN, 1998; KEOHANE, 1989, p. 3). Embora muitas delas tenham uma dimensão organizacional, como a OMC, essa dimensão não é fundamental. Nesse sentido, a convenção de Otava banindo o uso de minas terrestres é uma instituição, embora não tenha um escritório, ou um *staff*.

elemento facilitador do processo de descolonização, como predizem as teorias liberais.

Diante dessas considerações, é possível o estabelecimento de algum consenso sobre a estrutura presente no cenário internacional? A primeira linha de reflexão poderia sugerir que, nesse *continuum*, algum dos lados prevalece: a regra geral seria o conflito, ou a cooperação?

A corrente realista, como veremos, tem uma noção minimalista de ordem no sistema internacional, que não vai muito além da preservação dos Estados. Ela explica a dificuldade que a comunidade internacional tem em juntar esforços para lidar com situações de conflito, como com o Congo, ou Ruanda. Normativamente, ela adverte do risco em, por exemplo, encaminhar um processo de desmilitarização mal conduzido, que traria desequilíbrio nas forças militares, e dessa forma, desordem. Em um ambiente essencialmente *hobbesiano*, o que garante a ordem são os desdobramentos do universo do poder.

Mas nesse mesmo cenário internacional, se forem enfatizados outros aspectos, a conclusão que chegaríamos seria bem diferente. O número de organismos internacionais para cooperação em diversas áreas se amplia significativamente nas últimas décadas, em diversas crises regionais a possibilidade de cooperação entre as grandes potências vem sendo mais frequente e o processo que podemos chamar de globalização vem intensificando o grau de interdependência entre as diversas partes desse todo chamado mundo. Olhar para esses dados possibilita, por exemplo, a escola liberal a entender que a cooperação não só é possível, mas, cada vez mais, vem se tornando uma constante no sistema.

Contudo, notamos que essas duas escolas, que moldam o chamado debate neo-neo, são mais que correntes teóricas: são também paradigmas que definiram a agenda para pesquisa e *policy-making* (LAMY, 2008). Dessa forma, a academia deixou de lado várias questões que consideramos como essenciais para a compreensão do mundo contemporâneo, nomeadamente a questão da legitimidade, que aparece como um conceito vazio à medida que é distorcido devido a fins tão distintos a que é aplicado. Ora aparecendo como simples argumento de poder, ora aparecendo indistintamente ligado ao direito internacional, o conceito não tem clara definição, assim como não é bem definida sua função no sistema.

A pergunta central, ou a problemática que este estudo apresenta é, então, a seguinte: a legitimidade, no sistema internacional contemporâneo, nasce necessariamente a partir das disposições normativas do direito das gentes? Em outras palavras, uma ação legítima é sempre aquela que segue os preceitos do direito internacional, ou há alguma área de atrito? Em caso positivo, como esta seria resolvida? Nesse sentido, de forma abrangente, buscamos conceituar legitimidade e sua função no cenário internacional. A nossa hipótese é de que a

ordem no sistema internacional é fruto da dinâmica coerção-consenso, nos moldes Gramscianos, e que a legitimidade seria a mais pura expressão do consenso. O direito internacional, também obra do consenso, por sua vez, é a forma mais clara do legítimo, mas não o delimita. Apesar de sua essência dinâmica, o direito internacional por ora não acompanha novas questões político-sociais, seja em relação a desafios ou ameaças ao sistema, seja em relação a novos consensos derivados de novas percepções de deveres da comunidade internacional. A expressão jurídica necessita se apresentar de forma concreta, enquanto o legitimamente possível é mais flexível. Dessa forma, entendemos que é possível que uma ação ilícita seja legítima, o que não impede que a dinâmica jurídica evolua e acompanhe, então, esse novo *status*.

Avaliaremos essa hipótese a partir de um enfoque empírico, desenvolvendo três estudos de caso onde a aplicação da força no cenário contemporâneo suscitou fortes debates jurídicos e políticos. Nesse sentido, surge um importante subproduto deste estudo que ainda merece destaque aqui, qual seja, a compreensão da evolução do direito internacional da guerra, e suas perspectivas futuras, que, por hipótese, seguem o caminho demarcado pelo legitimamente possível e o realisticamente desejado, ou seja, é fruto da convergência entre as idéias e o poder, o consenso e a coerção.

Duas observações, contudo, aqui se fazem imperativas: a primeira se relaciona com a constatação de que a reflexão teórica segue acontecimentos importantes. Como aponta Raymond Aron,

“os tempos difíceis convidam a meditação. A crise da cidade-estado grega nos legou a República de Platão e a Política de Aristóteles. Os conflitos religiosos que dilaceraram a Europa do século XVII fizeram surgir, com o Leviatã e o Tratado Político, a teoria do Estado neutro – necessariamente absoluto, conforme Hobbes; liberal, pelo menos com relação aos filósofos, segundo Spinoza. No século da Revolução Inglesa, Locke defendeu as liberdades civis. Na época em que os franceses preparavam, sem o saber, a Revolução, Montesquieu e Rousseau definiram a essência dos regimes que nasceriam da decomposição, súbita e progressiva, das monarquias tradicionais: governos representativos e moderados, com equilíbrio de poderes; governos alegadamente democráticos, invocando a vontade popular mas rejeitando qualquer limite à sua autoridade” (1979, p. 102).

Nesse sentido, a própria escolha desse tema revela o aspecto conjuntural do estudo, muito embora a questão da legitimidade *per se* seja continuamente perpetuada no tempo, e as reflexões aqui feitas possam servir para outros estudos, de acontecimentos já passados a acontecimentos que estão por vir.

Em segundo lugar, assim como aponta Morgenthau (2008, p. 128), compreendemos que “quando um evento no mundo físico contradiz todas as previsões científicas, desafiando

as hipóteses a partir das quais as previsões se desenvolveram, [devemos] reconciliar as hipóteses científicas e os fatos empíricos”. Através dessa racionalidade positivista, buscamos avaliar a veracidade das hipóteses apresentadas, verificando se são reflexo da realidade empírica, ou não. De forma normativa, paralelamente, refletimos se, quando verdadeiras, são também desejáveis.

* * *

Ao entendermos que a compreensão do próprio sistema internacional é ponto de partida fundamental na área política do campo das relações internacionais e que o diálogo entre as diferentes correntes teóricas não só é possível, mas necessário, essas questões terão precedência nesse estudo. Dessa forma, em um primeiro momento, o debate teórico para a questão será iniciado, onde serão descritas e, então, relacionadas, suas diferentes concepções. Essa é a essência do capítulo um.

O segundo capítulo dedica-se a responder o que entendemos por legitimidade, sua transposição para o cenário internacional, e como ambos o conceito e sua prática envolveram-se com a questão do uso da força no cenário internacional. Refletiremos, em um segundo momento, sobre suas expressões no cenário internacional, em especial sobre o direito internacional e a legitimidade deliberativa.

Entretanto, o objetivo desse estudo não é somente apresentar, mas também dar um enfoque empírico a esses conceitos. Essa é a responsabilidade do terceiro capítulo, no qual o direito das gentes será colocado então em perspectiva mais estrita o direito à guerra (*jus ad bellum*), que sofre constante evolução no sistema internacional. Notamos que a questão da seleção de dados, ou a possível *bias*, dificulta em grande parte a utilização de estudos de caso para exemplificar tal conceito teórico. Esse ponto será endereçado ao estudarmos a ação de um mesmo país, em momentos com plano espacial e temporal próximos. Nossa seleção, por certo, também considerou a relevância dos momentos: ambos foram amplamente divulgados e debatidos, o que tem como possível consequência uma maior importância em termos de evidência sobre a hipótese de como os Estados devem agir em um sistema caracterizado pela anarquia. Num primeiro momento, dessa forma, serão analisados dois casos caracterizados pelo distanciamento entre o legal e o legítimo: a intervenção humanitária no Kosovo e a guerra ao terror no Afeganistão.

Por fim, devido aos nossos critérios de seleção, se faz imperativa a apresentação da guerra do Iraque e os debates com ela suscitados. Este estudo encontra-se em capítulo a parte porque, como veremos, se diferencia dos demais em função de sua (não) legitimidade. A

exposição dessa percepção e a apresentação dos problemas que a partir desse ponto surgem será, em suma, o objetivo do quarto capítulo, ao qual seguirá a conclusão de nossos estudos.

Pretendemos, dessa maneira, contribuir para a compreensão do elemento de base consensual do nosso sistema, denominado legitimidade, e para o desenvolvimento do estudo conjunto do direito internacional e da política internacional, que permanecem distantes, embora sejam muitos - e importantes - os pontos que os unem.

Capítulo I – Pressupostos Teóricos/ Sobre a ordem no sistema internacional

1. O sistema internacional de acordo com três vertentes teóricas

Compreender o sistema internacional, destacando suas principais características, atores e interações, é de importância central nos trabalhos de relações internacionais. Nesse capítulo será repensado o debate entre três das principais correntes teóricas que se propõem a entender o cenário da política internacional. Contudo, algumas observações preliminares se fazem aqui necessárias.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar o fato, o qual por vezes parece não ser evidente, de que nem toda teoria em relações internacionais procura explicar todos os fatos do cenário internacional. Enquanto algumas atingem o centro do sistema, outras têm escopo limitado, discutindo aspectos como o processo de tomada de decisão, mecanismos de integração, etc. Nesse capítulo tratarei principalmente das visões mais gerais, que procuram entender as bases do funcionamento do sistema internacional como tal.

Segundo, nas ciências políticas, ao contrário de outras ciências, é muito difícil a formulação de hipóteses tão acabadas que são, em certo sentido, base para todos os estudos posteriores. Enquanto na economia encontramos na lei da oferta e demanda, nos termos de Adam Smith, um fenômeno onipresente – pois, mesmo quando não encontrada diretamente, aparece indiretamente, pois tal fenômeno seria entendido como uma imperfeição do mercado – nas relações internacionais tal hipótese nunca foi desenvolvida. Dessa forma, esse estudo não teve um ponto de partida necessário, e a própria escolha das teorias abordadas foi uma seleção *per se*. Nesse sentido, é importante destacar que este trabalho apresentará inequívoca preferência axiológica pelos racionalistas. Tal posição, contudo, será temperada pelo peso do argumento realista e construtivista.

Em terceiro lugar, essas teorias serão usadas para gerar hipóteses para teste, e não para concluir o debate. Assim, a preferência à análise racionalista que será refletida, em especial, na primeira parte do estudo, não deve ser entendida como o ponto final da questão, mas a base teórica para a construção da hipótese que será posta em teste na segunda parte, *i.e.*, para que(m) serve a legitimidade?

Por fim, ainda de imediato, faz-se necessária a observação que essas escolas não são

necessariamente competitivas - muito embora por vezes lidem com as mesmas questões através de diferentes lentes - o que tem como consequência o fato de que não é imperativa a avaliação, *stricto sensu*, de qual marco teórico é o mais preciso.

1.1. A ótica do poder

*“Diplomacy is the paper money which saves the inconvenient use of gold in large transactions, the armaments being the gold reserve on whose existence the value of the paper depends. Diplomacy of that type, conducted without armed strength behind it, was compared to inconvertible paper money, always at a discount and entirely valueless at a crisis.”*⁵

A. Pearce Higgins (1922, p. 94)

O realismo é uma das teorias dominantes no campo de estudos das relações internacionais, possivelmente a mais influente de todas. Isso se deve, em especial, ao fato de prover forte explicação para o estado de guerra, que é uma condição recorrente no cenário internacional. Como aponta Aron, *“as relações interestatais apresentam uma característica que as distingue de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam a sombra da guerra; (...) as relações entre Estados implicam essencialmente a guerra e a paz”* (1979, p. 101).

Apesar de fortes diferenças dentro da escola, particularmente entre o realismo clássico e o realismo estrutural - ou neorealismo -, é possível identificar um centro de idéias e hipóteses em comum, que nos permite falar em uma grande corrente de pensamento (Dunne & Schmidt, 2008).

Supostamente vindo em resposta ao estudo de acadêmicos posteriormente considerados utópicos, do período entre-Guerras, estudiosos realistas – entre os quais encontravam-se E. H. Carr e Hans J. Morgenthau -, ofereceram uma explicação atemporal

⁵ Tradução nossa: “Diplomacia é o papel moeda que possibilita alternativa ao inconveniente uso do ouro em grandes transações, as armas sendo as reservas de ouro na qual a existência do valor do papel depende. Diplomacia daquele tipo, conduzida sem sustentação em força armada, pode ser comparada com o papel moeda inconvertível, sempre sendo descontado e totalmente sem valor em tempos de crise.”

para a compreensão da arena internacional. O enfoque do poder⁶ e da natureza competitiva dos estados venceu o grande debate devido a evidências advindas do início da segunda guerra mundial e, desde então, vem apresentado influência significativa na maioria das análises da área (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

De fato, foi essa a escola que ensinou líderes políticos a focar-se em interesses e ideologias, a procurar a paz através da força, e a reconhecer que potências podem coexistir mesmo que tenham valores e crenças opostas (DUNNE & SCHMIDT, 2008). A declaração de que “*we will do what we must to defend [our] interests, including when necessary and appropriate, using our military unilaterally and decisively*”⁷ (WHITE HOUSE, 1999) é facilmente associada à política de George W. Bush, em especial com a Guerra ao Terror, mas, na verdade, foi extraída do discurso do presidente Clinton, o que mostra a permanência dessa corrente na formulação da política externa, em qualquer governo.

O reconhecimento desse fato é essencial para a compreensão de uma dimensão futuramente analisada por estudiosos construtivistas: a auto-realização da profecia realista. De fato, no momento em que os Estados analisam o sistema através de lentes realistas, a função normativa da teoria se reflete em ações que, por si, são a própria evidência empírica de que a análise feita por terceiros - através das mesmas lentes realistas - foram corretas. Nesse sentido, o sistema se auto-alimenta. Em parte, isso explica porque perspectivas alternativas necessitam se engajar com, e tentar ir além, dessa escola. Essa dinâmica será melhor analisada na próxima seção.

O núcleo do pensamento da escola pode ser percebido com a constatação de Tritschke, ao apontar que “*a grandeza da história reside no conflito perpétuo entre nações e é simplesmente insensato o desejo de supressão da rivalidade*” (1970, p. 327). De acordo com essa corrente de pensamento, é na anarquia⁸ do sistema internacional que ocorrem as relações entre os Estados. Nesse cenário, aliado ao fato de que o estado representa *per se* uma força moral - pois é a sua existência que cria a possibilidade da existência de uma comunidade política doméstica -, preservar a sobrevivência se torna o dever moral mais elevado no sistema internacional anárquico. Consequentemente, realistas são céticos em relação à idéia de que

⁶ Nessa seção entendemos poder de acordo com a definição de Morgenthau (1948, p. 26): “*man’s control over the minds and actions of other men*”.

⁷ Tradução nossa: “faremos o que for necessário para defender nossos interesses, incluindo, quando necessário e apropriado, usar nossos militares unilateral e decisivamente”.

⁸ Anarquia, no estudo das relações internacionais, é compreendida não como caos ou falta de ordem, mas como a ausência de um poder central ou acima dos estados soberanos.

princípios morais universais existem e, dessa forma, advertem líderes contra o sacrifício dos seus próprios interesses em função da adesão a alguma noção cinzenta de conduta ética.

Isso não quer dizer que os estados não buscam relações estáveis ou pacíficas, e que a competição por segurança ou poder⁹ são eventos permanentes em todas as relações no sistema internacional. Segundo um dos seus maiores expoente, Kenneth Waltz (2004, p. 255):

“Os Estados podem tanto cooperar como competir, e, mesmo quando a competição se torna mais importante do que a cooperação, seus objetivos domésticos podem mitigar a competição externa entre eles. Ainda assim, se a sobrevivência for um dos objetivos do Estado, aquele que ignorar as considerações do equilíbrio de poder quando os outros não as ignoram é análogo ao jogador que se recusa a entrar numa coalizção – afinal, o que é um equilíbrio de poder senão uma série de coalizções em que os momentaneamente em desvantagem se associam e reassociam para prevenir a ascensão (...) do país ou da coalizção adversária?”

Nesse cenário internacional, como já se evidenciou acima, o estado é o seu principal ator; e, por sua vez, a soberania¹⁰, seu traço característico. Devido à agenda realista, tem precedência a suposição de que, de acordo com a escola, domesticamente, o problema da ordem e segurança está resolvido (FONSECA JR, 2004), ou ao menos pode ser deixado de lado. Entretanto, além de suas fronteiras, especialmente em suas relações com os outros estados soberanos, a situação é diferente: é assim notável a ausência¹¹ de uma única soberania, pilar da ordem interna, característica da anarquia sistêmica.

Segundo Henry Kissinger, *“a nation’s survival is its first and ultimate responsibility; it cannot be compromised or put to risk”*¹² (1977a, p. 204). Esta reflexão é exemplo do que

⁹ Ainda que realistas tradicionalmente reconheçam diferentes elementos do poder – por exemplo, recursos econômicos e tecnologia – o poder militar é ainda considerado seu elemento mais óbvio (LEMY, 2008). Para os neo-realistas, como Waltz, destaca-se a compreensão de que poder é a combinação das capacidades dos Estados, que assim se diferenciam.

¹⁰ Dentro de seu espaço territorial, soberania representa a autoridade suprema em criar e fazer valer as leis do governo. Contudo, aqui, analisamos a soberania em sua expressão internacional, caracterizando a igualdade jurídica dos Estados.

¹¹ Explicar o motivo dessa ausência no plano externo é questão central em diversas análises. Afinal, por que os Estados não se unem em uma espécie de Superleviatã e, dessa forma, escapam dessa questão securitária? Um possível caminho de resposta encontra no fato de que a anarquia do sistema internacional difere do estado de natureza hobbesiano em vários pontos: (a) Estados são melhor protegidos e, assim, menos temerosos do que indivíduos no Estado de natureza. Dessa forma, podem “arriscar” mais processos cooperativos; (b) Estados já resolveram internamente problemas chaves de cooperação (e.g. os bens públicos). Dessa forma, é menor a necessidade de governância; (c) suas maiores capacidade possibilitam os Estados a resolver questões de cooperação de forma mais efetiva que os indivíduos. Isso implicaria que a menor institucionalização no sistema internacional é reflexo da menor severidade do dilema de segurança do que o estado hobbesiano. É importante ressaltar, contudo, que este último ponto não casa-se de forma ideal com o realismo clássico, mas vem sendo defendido por outras correntes teóricas (para maiores estudos, ver SNIDAL, 2008).

¹² Tradução nossa: “ a sobrevivência de uma nação é a sua primeira e última responsabilidade; não pode ser comprometida ou colocada em risco”.

podemos considerar o guia de responsabilidade ética do estado: a importância de ponderar sempre as consequências e a percepção de que atos individuais de natureza imoral talvez devam ser tomados em nome de um bem maior. Ou seja, “*os fins justificam os meios*”, nas clássicas palavras de Machiavel, pois, como coloca Bobbio, “*a moral [da política] é a moral pela qual devemos fazer tudo o que está em nosso alcance para realizar o fim ao qual nos propusermos, pois sabemos, desde o início, que seremos julgados com base no sucesso*” (1988, p. 961).

Essa grande diferença entre a moralidade do cidadão e a do líder agindo em nome da *raison d'état*, nos termos de Waltz (1979), deve-se não ao fato de que a regularidade de guerra e conflito ser inerente ao sistema internacional, pois esta também está presente internamente. A diferença chave encontrar-se-ia na estrutura, no momento em que cidadãos não precisam se ocupar com sua defesa, enquanto que no sistema internacional não existe uma autoridade superior a prevenir e contrabalancear o uso da força. A política doméstica é hierárquica; a política internacional, anárquica (SNIDAL, 2008). E, numa estrutura anárquica, “*self-help is necessarily the principle of action*”¹³ (WALTZ, 1979, p. 111), pois cada Estado só pode contar consigo para sua segurança. A guerra é uma questão de oportunidade e estar preparado pra ela, uma necessidade. Entretanto, no curso de promover a sua segurança, o estado automaticamente aumenta a insegurança dos demais¹⁴, gerando um efeito em cadeia.

A esse fato, combina-se a constatação do expansionismo¹⁵, para o qual existiriam, sistematicamente, duas principais explicações dentro da escola: a) focando-se na natureza humana - e entendendo que esta é guiada pela paixão do poder -, coloca-se que, desde o momento da fundação do Estado, esta instituição política também fica impregnada de tal paixão ou, em outras palavras, que tal comportamento é reflexo da natureza do próprio homem¹⁶; b) olhando para a ausência de um Leviatã supranacional, entende-se que a natureza

¹³ Tradução nossa: “auto-ajuda é necessariamente o princípio de ação”.

¹⁴ O termo dado é essa espiral de insegurança é “dilema da segurança” que, de acordo com Wheeler e Booth, existem “*when the military preparations of one state create an unresolvable uncertainty in the mind of another as to whether these preparations are for defensive purposes only or whether they are for offensive purposes*” (1992, p. 30).

¹⁵ Aqui se faz necessário um comentário sobre o que entendemos com o adjetivo expansionista. Este seria a disposição de “ter mais”, comum a todos os Estados, que terá variadas expressões históricas (será territorial, por ora, ou, como nos dias de hoje, de controle de tecnologias de valor estratégico, mas sempre significaria “mais poder relativo”).

¹⁶ No caso dessa visão, que, de certa forma, deriva do estudo da psicologia individual, Wight lembra um trecho célebre de uma carta de Freud a Einstein sobre o pacifismo, quando aquele reconhece que: “*Here is then (in the destructive instinct) the biological justification for all those vile pernicious propensities which we are now combating. We can but own that they are more akin to nature than this stand against them, which, in fact,*

do sistema determina a situação de permanente conflito, já que tal estrutura demandaria que cada Estado, individualmente, responda por sua segurança, gerando reações em cadeia. Em ambas explicações, é questão marcante a irreversibilidade, seja do instinto de dominação, ou mesmo do feitiço anárquico do sistema (FONSECA JR, 2004). Assim, qualquer tentativa de ordem deve sempre levá-los em conta.

Consequentemente, se faz necessária a competição por poder e segurança, pois, como aponta Gelson Fonseca Jr (2004, p. 50),

“se a preservação do Estado é um objetivo legítimo e inescusável, se os Estados contam basicamente com suas próprias forças para a luta pela preservação, se, em vista do expansionismo imanente, os instrumentos necessários para a defesa do próprio estado são os que o poder oferece, se, conseqüentemente, a sobrevivência no sistema internacional está sempre em causa, a hipótese necessária é a de que nada deve limitar a utilização do poder, quando se trata de defender o Estado”.

Em suma, em sua condição anárquica, a sobrevivência dos estados não é garantida pelo sistema. Imperativos universais (éticos, religiosos, etc.) não são, e nem deveriam ser, fortes o suficiente para restringir a vontade de poder nesse universo. E a falta de uma instituição supranacional, que seja capaz de controlar o comportamento dos Estados, e impor-lhe sanções, debilita o direito internacional e, conseqüentemente, a ordem no sistema. A liberdade de ação se faz necessária e, como aponta Wight (1991), torna-se interesse fundamental do estado¹⁷.

Corretamente assumindo que todos os estados buscam a perpetuação de suas existências e que, o que é intuitivo, estados mais poderosos tem melhor chance de sobreviver, realistas analisam que a maximização de seu poder, assim como a promoção do interesse nacional, é fator imperativo para as unidades do sistema internacional (DUNNE & SCHMIDT, 2008). Nesse sentido, a legitimidade não teria papel relevante na construção da ordem mundial, cujo dado básico é o poder dos estados soberanos. O poder seria, parafraseando sir Lewis Namier, a verdadeira música da vida internacional, e as idéias e valores - inclusive a justiça e a legitimidade - são *"a mere libretto, often of very inferior quality"*¹⁸ (1955, p. 4).

remains to be accounted for" (apud WIGHT, 1991, p.21). Devemos também apontar que Morgenthau, com *Politics Among Nations*, foi notável defensor dessa perspectiva.

¹⁷ Diz Wight: *"To assert that a country's fundamental interest is to preserve its freedom of action, to assert that it will consult its own interests, implies another assertion: that a power has the exclusive right to decide what its interests are. Freedom of action implies freedom of decision; and freedom to decide what one's interests are implies freedom to decide what one's duties are"* (1991, pg. 112).

¹⁸ Tradução nossa: "um mero libreto, frequentemente de qualidade inferior".

Poder, por sua vez, devido a sua natureza relativa¹⁹, é analisado como um jogo de soma-zero ou, em outras palavras, o aumento de poder por um estado, *coeteres paribus*, se reflete na sua diminuição automática por todos os demais competidores. Devido a essa lógica, tornam-se difíceis acordos em princípios universais: mesmo o princípio mais básico da não-intervenção pode ser contornado por estados em nome da segurança nacional e da ordem internacional (DUNNE & SCHMIDT, 2008).

Se pararmos para analisar como o realismo lida com as obrigações do direito internacional, a resposta é de certa forma intuitiva: a obrigação de cumprir tratados é subordinada a necessidades e objetivos da ótica do poder. Numa visão extrema, Mearshimer (1995, p. 7) aponta que instituições são “*um reflexo da distribuição de poder*” e têm somente “*influência mínima*” no comportamento dos Estados. As regras importam somente quando alteram os incentivos de determinada ação. A palavra acordada será ou não cumprida de acordo com o custo de oportunidade em cada escolha. O elemento do cálculo, assim, é que decide, e não o fato de que existe a obrigação convencional. Ou seja, pode existir um sistema normativo no cenário internacional, mas só enquanto expressão do jogo político, condicionada às variações de poder. Nessa visão, Estados só acedem a regras que os favorecem, e as cumprem quando o é conveniente (KEOHANE, 2008).

Mas serão ordem e soberania conceitualmente incompatíveis? Ou, em outras palavras, o direito internacional nunca será respeitado?

A primeira idéia é a de que o expansionismo não é absoluto por questões próprias à ótica realista do custo de oportunidade. Um expansionismo que atropela os limites do direito tem um custo politicamente alto e, conseqüentemente, escolher tais caminhos pode levar ao enfraquecimento do Estado. Criaria um clima adverso, engajaria os vizinhos em aliança, determinaria seu isolamento, de forma que as vantagens de poder seriam, a médio ou longo prazo, diluídas. À medida que, individualmente, cada estado calcula a melhor equação de sobrevivência, é possível imaginar vários cenários onde o conflito seria evitado.

A balança de poder deve reger o sistema internacional, sendo uma espécie de equilíbrio, no qual todos se preservam independentes e soberanos. Mas é fundamental ressaltar que a ordem nasce necessariamente dentro da lógica do poder, obediente às

¹⁹ Há duas reflexões importantes que os realistas fazem sobre o conceito de poder. Em primeiro lugar, poder é um conceito relacional: ninguém exerce poder sobre o vácuo, mas em relação a uma outra entidade. Segundo, poder é um conceito relativo, no sentido de que cálculos se fazem necessários não somente a analisar as capacidades de um ator, mas também a de segundos atores envolvidos (FONSECA JR, 2004).

premissas do comportamento intrinsecamente egoísta do Estado (FONSECA JR, 2004). A lógica realista de certa forma repele as formas de cooperação e as leis gerais como valores em si. A ordem realista corresponderá, dessa forma, a uma sequência interminável de ordens provisórias, nas quais a estabilidade não exclui nem a tensão nem o conflito, e onde, nas palavras de Ferguson e Mansbach,

*“actors that are more powerful, wealthier, or more skillful should, it is implied, see to their own well-being and security before concerning themselves with some abstract global good unless it can somehow be shown that the two are identical”*²⁰
(1998, apud FONSECA JR, 2004, p.45).

Esse pensamento, de certa forma, se tornou uma espécie de ortodoxia das relações internacionais, no momento em que, em especial durante a Guerra Fria, dispunha de poderosas ferramentas para a compreensão da lógica que operava as questões de segurança.

Se pararmos para analisar o impacto do fim pacífico da Guerra Fria, contudo, perceberemos que este pegou muitos realistas sem guarda. Dado que a escola clama uma base científica para sua análise, não é de todo surpreendente que sua inabilidade em prever as dinâmicas que levaram ao fim do sistema bipolar da guerra fria incitou a publicação de muitas críticas poderosas²¹. O evidente fracasso das teorias neo-realistas - assim como as neo-liberais, reconhecemos - em predizer e explicar satisfatoriamente o fim da guerra fria e a emergência de novas políticas expôs suas fraquezas e estimulou vários autores a revisar o trabalho de autores outrora interpretados de maneira superficial, ou mesmo ignorados (REUS-SMITH, 2005). Na próxima seção nos voltaremos a uma vertente forte dessas críticas: a ótica construtivista.

²⁰ Tradução nossa: “atores que são mais poderosos, mais ricos, ou mais hábeis que devem, implica-se, ver seu próprio bem-estar e segurança antes de se preocupar com algum bem global abstrato a não ser que, de alguma forma, prove-se que os dois são idênticos”.

²¹ Contudo, muitos estudiosos defendem que a importância da escola não diminuiu em absoluto. Os estados continuam a ser a unidade dominante no sistema internacional, a natureza anárquica do sistema continua intacta, e a própria globalização não pode ser vista como um processo desconectado da distribuição de poder no sistema internacional (no sentido de que sua fase corrente é fundamentalmente conectada com a ocidentalização ou, mais especificamente, americanização). Parcialmente concordando com essa defesa, esse estudo entende que a escola realista é ainda fundamental para a compreensão da realidade internacional, e, portanto, parte dos argumentos será utilizada para dar sustentação às hipóteses futuramente apresentadas no estudo.

1.2. O poder das Idéias

*“What is the most resilient parasite? Bacteria? A virus? An intestinal worm? An idea. Resilient... highly contagious. Once an idea has taken hold of the brain it's almost impossible to eradicate. An idea that is fully formed - fully understood - that sticks; right in there somewhere.”*²²

Cobb, interpretado por Leonardo DiCaprio (*Inception*, 2010)

O que vimos na seção anterior foi um modelo de mundo estático, necessário para compreender suas principais forças de ação e assim ser possível a previsão de como o sistema operará. Entretanto, o sistema internacional nunca foi estático. De acordo com muitos analistas, ainda, suas mudanças vêm se acelerando nos últimos anos (MARCH & OLSEN, 1998), e o fim da guerra fria, por muitos, é também visto como o fim de uma era:

*“Gorbachev may have earlier vowed that he would redefine the East-West relationship. In reality, he did much more, and whether as a result of Soviet economic decline, a shift of ideas, imperial overstretch, or a simple failure to understand the consequences of his own actions, set off a series of chain reactions that did not just place the relationship on a new footing but brought it to an end forever.”*²³ (COX, 2007, p. 166).

Essas análises levam em conta suas novas formas no cenário contemporâneo: a existência de uma Corte Penal Internacional, de acordos para o meio ambiente (como o protocolo direcionado ao controle das mudanças climáticas), de uma diversidade de acordos sobre como os estados devem se organizar internamente e como devem conduzir-se internacionalmente são novos fenômenos que vêm, progressivamente, aparecendo no mundo das relações internacionais contemporâneas. Estamos a observar somente modificações mínimas na ordem internacional baseada em estados soberanos com autoridade exclusiva sobre população dentro de fronteiras territoriais delimitadas e relações interestatais baseadas na anarquia, balança de poder e hegemonia? Ou estamos a testemunhar uma importante

²² Tradução nossa: “Qual é o mais resistente parasita? Uma bactéria? Um vírus? Um verme intestinal? Uma ideia. Resistente... altamente contagiosa. Uma vez que uma ideia toma o controle do cérebro é praticamente impossível de erradicá-la. Uma ideia que está completamente formada – completamente compreendida -, permanece; lá, em algum lugar.”

²³ Tradução nossa: Gorbachev pode ter anteriormente prometido que iria redefinir as relações Leste-Oeste. Em verdade, ele fez muito mais, e se como resultado do declínio da economia soviética, de mudança de ideias, de *overstretch* do império, ou de simples falha em compreender as consequências de suas próprias ações, desencadeou uma cadeia de reações que não somente mudaram o núcleo da relação, mas também colocou um fim, para sempre”

transformação dos princípios constitutivos e práticas da vida política internacional (MARCH & OLSEN, 1998)?

A corrente realista, como vimos, entende que tais fenômenos encontram-se ligados a dinâmica do poder. Dessa forma, é minimizado o poder das idéias, ou o papel que a moralidade poderia desempenhar. Entretanto, mesmo Carr (1946, p.97), que é lembrado na literatura como quem desmascarou o idealismo Wilsoniano, já advertia que *“a ação política deve ser baseada em uma coordenação de moralidade e poder”*, ou seja, o realismo teria sua falha precisamente porque exclui características essenciais da política, como o apelo emocional aos seus objetivos e as fundações para o julgamento moral (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

A escola construtivista se desenvolveu em oposição a esse enfoque analítico ao destacar como as idéias definem e podem transformar a organização da política mundial, moldar a identidade e interesse dos estados, e determinar o que constitui uma ação legítima (BARNET, 2008). Por décadas o campo das relações internacionais distanciou-se da teoria política com fundamento de que o que “é” no mundo e o que “deve ser” devem ser mantidos separados, em termos de análise e prática. Os autores construtivistas buscam precisamente mostrar como o que “deve ser” torna-se fato concreto (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

Essa corrente de pensamento, assim como o realismo, apresenta diferenças internas. Contudo, destacam-se pontos de ligação fortes entre seus aderentes: a compreensão de que o mundo é feito e re-feito através da ação humana; a preocupação de como as idéias definem a estrutura internacional, como a estrutura molda as identidades, interesses e a política externa dos estados; e como os atores – estados e não-estados – reproduzem as estruturas e, em certos momentos, transformam-na (BARNET, 2008).

A sua ideia da construção da realidade é, de fato, uma importante contribuição para o campo das relações internacionais. A realidade não se encontraria lá fora, pronta para ser descoberta; ao contrário, o conhecimento histórico-cultural permite indivíduos a construir e dar significado à realidade, que posteriormente se apresenta como uma realidade objetiva, mas que se relaciona em verdade ao conceito de fato social²⁴, ao que pensamos dela.

A construção social da realidade também dá forma ao que é visto como uma ação

²⁴ O conceito de fato social é melhor compreendido em relação ao conceito mais palpável de fato não-social. A existência de certos fatos dependem da percepção humana; outros, não. Rochas, oceano e gravidade, por exemplo, existem de forma independente do conhecimento ou da própria existência do ser humano. Fatos sociais, como dinheiro, terrorismo e soberania têm sua existência dependente da percepção do homem, que, por sua vez, molda a forma como entendemos o mundo e o que fazemos.

legítima. Sempre escolhemos a forma de ação mais eficiente? Os fins justificam de fato os meios? Ou, de forma contrária, certas ações são simplesmente inaceitáveis?

Os dois principais caminhos para responder essas questões são representados por duas lógicas: a da consequência e a da adequação²⁵. A primeira compreende a ação de acordo com os custos e benefícios com ela associados, consciente que outros atores fazem o mesmo. Essa percepção encontra-se, por exemplo, na teoria social da escolha racional, presente nas correntes realistas e liberais. A segunda, ao contrário, tem em mente o papel das identidades, regras e instituições em mudar o comportamento. Sinaliza como atores são seguidores de regras, preocupados com a legitimidade de suas ações. Entende, conforme explicitam Martha Finnemore e Kathryn Sikkink, que “*actors internalize roles and rules as scripts to which they conform, not for instrumental reasons - to get what they want - but because they understand the behavior to be good, desirable, and appropriate*”²⁶ (1998, p. 912).

A questão de qual lógica reflete melhor o comportamento real dos Estados está na base desse estudo. Contudo, deve-se ressaltar aqui que as duas lógicas não são necessariamente competitivas. O que é visto como legítimo pode afetar o possível custo de diferentes ações; quanto mais ilegítimo um possível curso de ação pareça ser, maior é o potencial custo de quem seguir o caminho sozinho. Mesmo quando construtivistas argumentam que estruturas normativas e ideacionárias são tão, se não mais, importantes que as estruturas materiais, ainda reconhecem a importância das estruturas materiais. Apontam que compreender como os atores moldam seus interesses e estratégias é essencial para entender seu comportamento. Contudo, não é fácil essa avaliação subjetiva. Esta dificuldade, inclusive, para alguns impossibilita a avaliação da hipótese de que a legitimidade importa no cenário internacional (CHAYES & CHAYES, 1993). Lidaremos melhor com esta questão no próximo capítulo.

Por outro lado, enfatizar a construção social da realidade também significa questionar o que frequentemente é tomado como fato dado. Soberania nem sempre existiu, e seria um produto de forças históricas e interação humana que gerou nova forma de organização de autoridade política no sistema internacional.

Resumidamente, a teoria construtivista procura conciliar abordagens estruturais - incluindo a abordagem neorealista que vimos na seção anterior, as quais asseguram que a ação

²⁵ Para estudos mais aprofundados, ver March & Olsen (1998, p. 949-53).

²⁶ Tradução nossa: “atores internalizam funções e regras como manuscritos os quais aceitam, não por motivos instrumentais – para conseguir o que querem – mas porque compreendem o comportamento como correto, desejável, e apropriado”.

política é moldada por estruturas sócio-econômicas e históricas -, a uma abordagem que foca-se na ação dos atores e a forma através da qual criam instituições políticas e ideologias (BELLAMY, 2005). A idéia de constituição mútua entende que, ainda que atores sejam constituídos e restringidos por estruturas conceituais e materiais, “*essas estruturas não existiriam se não fosse pelo conhecimento das práticas dessas atores*” (REUS-SMIT, 2001, p. 218). Em outras palavras, as estruturas que constituem e restringem estados na sociedade internacional são elas próprias construídas e mantidas pela interação social entre Estados. Adiante, também afirmam os construtivistas que as estruturas que compreendem a sociedade internacional podem ser alteradas pela ação consciente dos agentes (BELLAMY, 2005).

Como aponta Alexander Wendt (1992), enquanto o debate entre realistas e liberais re-emergeu nos últimos anos do século XX mais interessado em entender a extensão na qual a liberdade de ação dos estados é limitada pela estrutura, sua preocupação concentra-se em responder o que de fato na anarquia é dado e imutável e, em oposição, o que é manipulável. Ele argumenta que as lógicas de auto-ajuda não seguem uma causalidade direta a partir da anarquia. Aponta que, se hoje nos encontramos num mundo de auto-ajuda, isto se deveria ao processo, não a estrutura. A ótica do poder é uma instituição, uma forma de pensar, mas não uma característica intrínseca a toda estrutura anárquica. Anarquia é o que os estados fazem dela.

O estudo de Kenneth Waltz (2004), como vimos, define anarquia como uma condição de possibilidade de ou permissividade à guerra, argumentando que guerras ocorrem porque não existe nada que as previnam. Mas a teoria explica pouco se os estados serão aliados ou adversários, se serão revisionistas ou conservadores, e assim por diante. Anarquia pode conter dinâmicas que lideram a competição por poder, mas também não o fazer, dependendo de quando estruturas particulares de identidade e interesse emergirem. Segundo Wendt:

*“the distribution of power may always affect states’ calculations, but how it does so depends on the intersubjective understandings and expectations, on the ‘distribution of knowledge’, that constitute their conceptions of self and other (...) actors do not have a portfolio of interests that they carry around independent of social context; instead, they define their interests in the process of defining situations”*²⁷ (1992, p.8).

Instituições seriam, então, fundamentalmente, entidades cognitivas que não existem

²⁷ Tradução nossa: “a distribuição de poder pode sempre afetar os calculos dos Estados, mas como o fará depende na compreensão intersubjetiva e nas expectativas, na ‘distribuição de conhecimento’, que constitue as concepções de si e de outros (...) atores não tem um portfólio de interesses que carregam consigo fora do contexto social; contrariamente, definem seus interesses no processo de definir as situações”.

longe das idéias dos atores de como elas funcionam. Mas isso não significa que elas sejam nada além de crenças. Pelo contrário, elas têm uma existência acima dos indivíduos que as expressam no momento (BARNET, 2008). Auto-ajuda, nesse sentido, é uma instituição que prevalece nas relações internacionais, mas uma entre várias estruturas de identidade e interesse que podem existir sobre a anarquia.

O conceito de reificação de certa forma ilumina essa questão. Reificar, na definição de Peter Berger e Thomas Luckman, seria:

*“the apprehension of the products of human activity as if they were something else than human products - such as facts of nature, results of cosmic laws, or manifestations of divine will. Reification implies that man is capable of forgetting his own authorship of the human world, and further, that the dialectic between man, the producer, and his products is lost to consciousness. The reified world is experienced by man as a strange facticity, as opus alienum over which he has no control rather than as the opus proprium of his own productive activity.”*²⁸ (1966, p. 89).

Ao negar a autoria coletiva dos estados de seus interesses e identidades, realistas negam o fato de que suas políticas competitivas de poder ajudam a criar o “problema de ordem” que supostamente tentam resolver - realismo, nesse sentido, relembramos, é uma profecia auto-realizável. Construtivistas assim defendem que, longe de serem exogenamente dados, o conhecimento intersubjetivo que constitui as identidades e interesses coletivos é construído todo dia por processos de formação do interesse social (WENDT, 1992). Nesse sentido, compreendemos que procuram entender como as preferências são formadas e o conhecimento construído, de forma anterior ao exercício instrumental da racionalidade, foco de análise de outras correntes, como a liberal e a realista.

Mas o fato de que a política de poder mundial ser socialmente construída não garante que, necessariamente, seja maleável. Primeiro porque, uma vez constituído, qualquer sistema social confronta cada um de seus membros com um fato social objetivo que re-enforça certos comportamentos e desencoraja outros. Segundo, mudanças sistêmicas podem também ser inibidas por interesses de atores em manter em um nível relativamente estável às identidades (WENDT, 1992).

Dada a construção histórica do Estado-nação e da instituição soberania, processo através do qual o consenso estabelecendo o princípio de que um estado reconhecerá a soberania do outro enquanto o contrário se mantém válido, definido com os tratados de

²⁸ Tradução nossa: “a apreensão dos produtos da atividade humana como se fossem algo além de produtos humanos – como fatos da natureza, resultado de leis cósmicas, ou manifestações de herança divina. ‘Reificação’ implica que o homem é capaz de esquecer sua própria autoria do mundo humano, e, então, que a dialética entre homem, o produtor, e seu produto está perdida em sua própria consciência. O mundo ‘reificado’ é experimentado pelo homem como um fato estranho, um *opus alienum* sobre o qual não tem nenhum controle, e não como o opus próprio de sua atividade produtiva”.

Westfália (1648), percebemos que o consenso só se mantém a depender da ação dos Estados: se eles tratarem-se como se fossem soberanos, então com o tempo eles vão institucionalizar essa prática subjetiva; caso contrário, esse modo não tornar-se-á norma (BARNET, 2008).

Práticas de soberania transformaram a compreensão de segurança e poder em diversas formas, algumas das quais analisadas pelo pensamento realista, mas a escola social chama a atenção para um ponto em específico: o fato de que, quando Estados internalizam essa norma, eles são mais respeitosos em frente aos direitos territoriais dos demais. Esse constrangimento não deriva primariamente a partir dos custos de violar as normas - mesmo que, quando muito evidentes (como na guerra do golfo para o Iraque), estes também sejam um fator importante -, mas porque parte do que significa ser um estado soberano é que ele não viole os direitos territoriais dos outros sem uma “causa justa”. A ausência desse reconhecimento, por exemplo, ajuda a explicar as práticas de conquista territorial, escravização e genocídio contra os nativos americanos e os povos africanos por parte dos estados ocidentais, enquanto hoje o que impede a Nigéria de dominar o Togo ou a Austrália de ocupar Vanuatu é algo além de poder ou sanções (BARNET, 2008).

De acordo com essa perspectiva, a estrutura internacional consequentemente é determinada pela distribuição internacional de idéias. Quando compartilhadas, *“ideias, expectativas, e crenças sobre o comportamento apropriado são dadas pela estrutura, ordem e estabilidade mundial”* (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 894).

Uma observação, de certa forma lógica, mas necessária, é que, por definição, não haveriam normas ou regras - entendendo essas como consenso do consciente coletivo - más ou ruins do ponto de vista de quem as promove²⁹. Normas que muitos, atualmente, dessa forma as adjetivariam – *e.g.* normas sobre a superioridade racial, direito divino, etc. – não existiam outrora porque alguns grupos acreditavam na sua adequação, e outros a aceitavam como óbvia ou inevitável ou que a submissão era o único caminho possível. Senhores e não senhores de escravos acreditavam que a escravidão era o comportamento apropriado; sem

²⁹ Se faz também presente a questão de como conhecemos uma norma quando a “vemos”. Certamente, só é possível percebemos evidências indiretas. Normas promovem justificativas para ações e deixam extensiva trilha de comunicação entre os atores. Martha Finnemore usa como exemplo as próprias justificativas, por parte dos EUA, para o uso de minas terrestres na Coreia do Sul, que revelaria o próprio reconhecimento de que existe a construção dessa norma. Sem esta, não haveria necessidade de mencionar, ou justificar, o uso das minas de qualquer forma (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p.892). Essa questão traz outra consigo: quantos atores devem dividir a compreensão da norma como tal para assim a denominarmos? Embora a avaliação seja difícil, aqui devemos apontar que é possível que normas possam ser consideradas regionais, mas não globais, por exemplo, se forem assim compreendidas e respeitadas por somente determinada região (seja geográfica, política, cultural) do globo.

essa crença, lembra Martha Finnemore, essa instituição não seria possível (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p.892).

Essa corrente encontra sustentação empírica? De fato, normas ou regras estão presente no momento em que os Estados escolhem seguir por certa linha de ação?

Respondendo essas questões, John Vasquez aponta como a questão territorial sempre esteve presente como uma causa ou motivação de guerra no decorrer da história, e que poucas guerras iniciavam sem envolver qualquer tipo de demanda territorial. Contudo, o que é de certa forma surpreendente, esse processo de em certo sentido cessou. Apesar de haver muitas fronteiras ainda em disputa, do recente processo de descolonização de muitos países, das muitas dúvidas advindas com o fim da guerra fria, a proibição do uso da agressão territorial vem sendo respeitada. Ele aponta que, desde o fim da segunda guerra mundial, revertendo padrões e experiências presentes em toda a história escrita, vem havendo poucas alterações das fronteiras internacionais através da força. De fato, o único momento em que um membro da ONU tentou conquistar outro e o incorporar dentro de seu próprio território teria sido a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, ato que inspirou quase total condenação no mundo e que foi prontamente revertido por ação da comunidade internacional (VAZQUES, 1993).

Certamente esse processo de criação de normas não é rápido, e por vezes também não contínuo. Construtivistas apontam que demorou um século para a escravidão ser extinguida como instituição: os primeiros protestos teriam aparecido em 1788, e o último Estado a abolir *de juri* a prática teria sido o Brasil em 1888. Retomando o exemplo anterior, um movimento político organizado em função da eliminação da guerra teria realmente começado, ou se desenvolvido, a partir de 1889 com a publicação na Europa de *Die Waffen Nieder* (“*abaixe seus braços*”), enquanto foi somente com o fim da segunda guerra mundial que foram desenvolvidas instituições prescrevendo formalmente o uso da força como método de resolução de conflitos (VAZQUES, 1993).

A influência das normas poderia ser entendida como um processo de três estágios, de acordo com os estudos de Finnemore e Sikkink (1998, p. 895): o primeiro seria a emergência da norma; o segundo envolveria a ampla aceitação desta; e o último envolve a internalização desta. O limite entre os dois primeiros estágios seria caracterizado por um difuso momento no qual uma massa crítica de Estados relevantes aceitam a norma. Normas, nesse sentido, não apareceriam do nada, mas são ativamente construídas por agentes, assim como não entram um vácuo normativo, pois emergem em um espaço normativo altamente contestado, onde competem com outras normas e percepções de interesses. Em seu ponto mais extremo,

normas tornam-se tão amplamente aceitas que alcançam uma qualidade de *opinio juris*, tornando a sua conformidade quase automática.

A existência de normas, por outro lado, evidencia certa percepção de um inconsciente coletivo. Quem são seus atores? Como interagem? A existência de normas aponta, necessariamente, para a existência de uma sociedade internacional? Essas são algumas questões sobre as quais a Escola Inglesa se debruça, e é o que analisaremos na próxima seção.

1.3. A Sociedade Anárquica

Muitos estudiosos nas relações internacionais, destacadamente a corrente realista, têm como padrão assumir que o direito internacional pouco importa nas questões de *high politics* que surgem no cenário internacional. O poder e os interesses dos Estados são o que importam, e a lei é mero epifenômeno. Esse ceticismo, contudo, confronta-se com alguns fatos. Se o direito internacional não importa, por que Estados põem tanto esforço na negociação de regimes e normas? Por que grande parte do debate gira em torno da legalidade do comportamento estatal, e suas obrigações legais? E por que a obediência com o direito é tão alta, mesmo tendo em conta os padrões domésticos (REUS SMIT, 2008)?

Os racionalistas, ou aderentes da Escola Inglesa, refletem sobre o mesmo cenário de tensão e conflito que caracteriza o mundo ocidental nos últimos séculos, mas com olhos diferentes. É colocada em dúvida a inevitabilidade dos conflitos e das guerras ao procurarem pontos de convergência entre os Estados, a partir dos quais instituições e regras de comportamento teriam sido fundadas. Sem ignorar a condição soberana dos Estados, é questionado se, quando e por que Estados teriam, em determinadas circunstâncias, interesse em cooperar e estabelecer acordos e princípios limitadores de seu comportamento (FONSECA JR, 2004). Nas palavras de Bull:

*“The Grotian prescription for international conduct is that all states, in their dealings with one another, are bound by rules and institutions of the society they form. As against the view of the Hobbesians, states in the Grotian view are bound not only by rules of prudence and expediency but also by imperatives of morality and law”*³⁰ (1979, p.27).

Nesse sentido, notamos uma das compreensões centrais na análise racionalista: a de

³⁰ Tradução nossa: “A prescrição grotiana para a conduta internacional é que todos os Estados, no trato com seus pares, encontram-se ligados por regras e instituições da sociedade que formam. Contrariamente a visão dos *hobbesianos*, Estados na concepção grotiana estão ligados não somente por regras de prudência e conveniência, mas também por imperativos de moralidade e direito.”

que o antagonismo não é traço definidor da convivência internacional, e que empiricamente devemos encontrar na história momentos em que cooperação é um valor *per se*, deixando de ser fruto de equilíbrios momentâneos de poder e astúcia. O estado de guerra certamente é recorrente no sistema internacional, mas é uma forma rude, disfuncional, através do qual os Estados garantiriam sua segurança. Por esse motivo, Estados devotam tanto, ou ainda mais, esforços para se libertarem do estado de guerra do que para se preparar para ele (REUS SMIT, 2008).

A escola realista - conforme analisamos na primeira seção do capítulo - possui como seus dois grandes pilares a questão da soberania e o expansionismo. Enquanto mantém praticamente intacta a percepção dos Estados como entidades soberanas, o expansionismo inerente a lógica estatal é questionado pelos racionalistas. Este não seria mais um imperativo, uma necessidade comportamental.

Para eles, a análise do Estado no sistema internacional não pode mais se dirigir fundamentalmente a imperativos de segurança. Tal questão ainda é importante, mas a ela se juntam outras formas de relacionamento – econômico, jurídica, ética – que podem mesmo modificar a mecânica da segurança, entendendo o sistema internacional como algo mutável ou, em um pensamento otimista, aperfeiçoável. A postura grotiana, como aponta Fonseca Jr (2004, p. 61), “*vê a realidade com olhos que traduzem as esperanças iluministas no progresso do homem e das regras e instituições que ele cria na convivência social*”.

Segundo Falk (1999), essa concepção sobre a sociedade internacional é ponto forte da escola ao captar os paradoxos da realidade contemporânea, reconhecendo que há estados que frequentemente perseguem seus próprios valores e interesses enquanto também são capazes de criar e dividir valores e interesses em comum.

Destaca-se que é também característica da escola a capacidade de aceitar que sua interpretação não é um puro reflexo da realidade, e que outras escolas de pensamento também contribuem. As tradições descritas por Bull como Hobbesianas, Grotianas e Kantianas - ou, alinhando-se com Wight (1991), as três tradições de RI: realismo, racionalismo e revolucionismo³¹ - que comumente enfocam-se no sistema internacional, sociedade internacional ou sociedade mundial são não só reconhecidas, mas aceitas, e a Escola se vê como “*um dos três elementos que compreendem a política mundial*” (BROWN, 2001, p.

³¹ A sociedade mundial foca-se nas empresas transnacionais, as ONGs e, em última instância, os indivíduos como um todo, como foco de identidades e acordos societários globais. Coloca a transcendência do sistema de estados no centro da teoria, claramente não lidando puramente com a ontologia dos estados (BUZAN, 2004).

425). Segundo Bull, “*in different historical phases of the states system, in different geographical theatres of its operation, and in the policies of different states and statesmen, one of these elements may predominate over the others*”³² (1979, p. 89). Essa formulação teórica pluralista tira o foco entre a oposição entre as diferentes abordagens das teorias de relações internacionais e move-se em direção a uma abordagem holística, sintética, que caracteriza os padrões de força ou ação mútua entre os três pilares (BUZAN, 2004).

Ao entender que Estados também têm interesse em cooperar, levantam-se as questões de quais seriam seus instrumentos de cooperação e quais seriam as bases para definir regras e instituições de interesse comum. Para responder, é interessante analisar a evolução histórica da própria compreensão de sociedade, para compreender os elementos que uniam as suas unidades. Ao abrir caminho para uma mais ampla interpretação histórica, a corrente racionalista nos oferece um escape à camisa-de-força Westfaliana, dispondo de ferramentas para compreender de onde o sistema evoluiu e o seu possível caminho (BUZAN, 2004). Bull (1979), dessa forma, distingue três momentos fundamentais: a) a sociedade internacional cristã (séculos XVI e XVII); b) a sociedade européia internacional (séculos XVIII e XIX); e c) o da sociedade internacional de escopo mundial (*world international society*) (séculos XX e XXI). Todas essas sociedades teriam se formado quando, entre os atores sociais, desenham-se pontos de convergência que permitem o nascimento de instituições e regras às quais os Estados se prenderiam.

Num primeiro momento, o fato de os povos compartilharem a cultura religiosa cristã seria o fator permissivo a definição das pazes da paz, expressando-se pelo direito natural e seus desdobramentos. Reis e rainhas justificavam seus poderes com a doutrina do direito divino, e todos eram sujeitos das leis de Deus e do direito natural. Num segundo momento, o embasamento ideológico seria o próprio sentimento de “pertencer” à civilização e cultura da Europa, a qual princípios de liberalismo e nacionalismo foram progressivamente incorporados. Lei foi entendida como legítima enquanto autorizada pelos seus sujeitos, e deveria ser aplicada de forma igual aos cidadãos em qualquer circunstância. Sua contrapartida institucional internacional foi o direito positivo: o direito internacional era agora o produto de negociações entre entidades soberana, os Estados. A última fase, que corresponde ao mundo contemporâneo, teria seus fundamentos na própria idéia de que existe uma comunidade

³² Tradução nossa: “em diferentes fases históricas do sistema de Estados, em diferentes teatros geográficos de suas operações, e as políticas de diferentes Estados e estadistas, um desses elementos pode predominar sobre os demais”.

internacional de Estados, da qual todos os povos têm o direito de participar, e assume características como uma forma de legislação multilateral, baseada no consenso e uma linguagem peculiar de argumentação, baseada na razão (REUS SMIT, 2008).

De certa forma, o elemento mais característico da Escola Inglesa é a própria definição de sociedade internacional, bem desenvolvida por Bull e Watson:

*"a group of states (or, more generally, a group of independent political communities) which not merely form a system, in the sense that behavior of each is a necessary factor in the calculation of the others, but also have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognize their common interest in maintaining these arrangements"*³³ (1984, p.425).

Ou seja, é definida a formação do sistema internacional quando dois ou mais estados têm contato suficiente entre si, e têm impacto suficiente sobre as decisões do outro, comportando-se, então, também como partes de um todo. Seria, em suma, manifestada na institucionalização de interesses em comum e identidades entre Estados, colocando a criação e manutenção das normas, regras e instituições no centro da teoria das relações internacionais (BUZAN, 2004). Destacamos que, nesse sentido, se aproxima da corrente construtivista, com a qual o diálogo é não só possível, mas desejável. Adiante analisaremos essa questão, mas por ora nos deteremos em seu debate com a escola realista.

Enquanto a argumentação realista vale-se basicamente da história – afinal conflitos existiriam desde a formação de agrupamentos humanos –, o pensamento grotiano, após passar por instrumento semelhante – pois também na história encontram-se exemplos de cooperação e institucionalização do direito internacional –, transcende a um argumento otimista, indicando que novas formas de ordem podem prevalecer.

O debate é intenso. Retomando a seção anterior, dirá o realista que não há verdadeiro direito, mas arranjos legais que refletem situações de poder e que, conseqüentemente, o direito será obedecido como questão de oportunidade.

Os racionalistas respondem que, para além de prudência e conveniência, já apontadas pela tradição realista, imperativos morais e lei também fazem parte do sistema. A existência da sociedade internacional limitaria os conflitos das partes com regras e instituições, mesmo que a proeminência do estado como ator no sistema internacional seja reconhecida. Qual seria

³³ Tradução nossa: "um grupo de Estados (ou, mais comumente, um grupo de comunidades políticas independentes) que não meramente formam um sistema, no sentido de que o comportamento de cada é necessariamente um fator no cálculo dos demais, mas também estabeleceram, por meio do diálogo e consentimento comum, regras e instituições para sua conduta de suas relações, e reconhecem seu interesse comum em manter esses arranjos".

o mecanismo?

Para Grotius³⁴ (1925), no momento em que é possível conhecer o que é vantagem para todos, pela razão, será conseqüentemente possível determinar, na ação concreta do Estado, o comportamento nocivo, o comportamento que viola os preceitos da razão. Nesse sentido, o sentido arbitrário (reflexo do jogo político na ótica realista) do direito internacional inexistiria se existissem regras que permitissem discernir claramente o legal e o ilegal no comportamento dos Estados. A sociabilidade, de acordo com a ótica racionalista, dá essa condição, à medida que se define se um ato específico está ou não conforme os ditames da “reta razão” (FONSECA JR, 2004). A isso se associa a conveniência, que aconselha os homens e as nações a adotarem regras jurídicas. Como aponta Grotius (1925, p. 22):

“(...) law is not founded on expediency alone, there is no state so powerful, that it may not some time need help of others outside itself, either for purposes of trade, or even towards off the forces of many foreign nations united against it (...) Most true is saying that all things are uncertain the moment one departs from law”³⁵.

Ainda que o direito internacional, dessa forma, assuma um sentido não mais arbitrário, mas racional, de modo geral, concorda-se com os realistas de que não existem contornos institucionais fortes o suficiente para garantir que um sistema de regras de solução judicial será implantado e seguido. São outras as forças que Grotius conta para levar adiante o seu programa de implantação do direito no universo internacional.

Em primeiro lugar, destaca-se a sociabilidade do homem, que não é compreendida em um sentido negativo, ou *hobbesiano*. O homem não é um ser originalmente cruel que precise ser contido. Faz-se então imperativo o descobrimento de instituições e conceitos capazes de corporificar internacional essa sociabilidade do homem³⁶.

³⁴ É importante advertir que a leitura que fazemos de Grotius não pretende ser fiel ao contexto histórico, mas simplesmente transformar algumas noções grotianas em um modelo geral de compreensão internacional.

³⁵ Tradução nossa: “(...) direito não tem fundamento tão somente na conveniência, não há Estado tão poderoso, que nunca precisará de ajuda de outros, seja por propósitos comerciais, seja mesmo diante de forlas de muitas nações estrangeiras unidas contra si (...) O mais certo é dizer que todas as coisas são incertas no momento que alguém afasta-se do direito”.

³⁶ A obra de Kant, em certo sentido, dá as bases para a reflexão moderna sobre o tema. Seria válido dizer que, de suas teses de *A Paz Perpétua e Idéia de uma história*, poderíamos retirar dois grandes paradigmas úteis aos racionalistas: a) a sociedade evolui num jogo dialético, no qual um duplo movimento, agregador e desagregador, se combina de forma a impulsionar o progresso. O aprendizado se dá principalmente através do erro; no cenário internacional, por meio das guerras e miséria daí decorrente, ao homem será ensinado a fundar a sociedade das nações que - e dessa forma ele vai mais longe que os racionalistas - superará o estado anárquico; b) tal sociabilidade se reforçará à medida que as interseções, em especial as econômicas, se expandirem entre as nações; os efeitos negativos que a guerra estende a terceiros, dado os laços que os ligam, poderia levar os Estados a criar instituições que a previnam.

O direito internacional, que para os realistas é subordinado aos interesses do soberano, seria a expressão de convergências que se transformam progressivamente em constrangimentos institucionais crescentes e cada vez mais fortes para o comportamento dos Estados (WIGHT, 1991).

É importante notar que, durante o decorrer dos séculos, a ordem mundial teria sido simplesmente a soma de vários sistemas políticos que traziam ordem para partes específicas do mundo. Como aponta Kissinger (1977b) (tendo em mente o século XIX europeu), há momentos, em circunstâncias geográficas bem definidas, em que, no sistema internacional, chega-se a grau razoável de consenso em torno de valores básicos e instituições. Mas desde o fim do século XIX, ainda que

*"order in the world (...) was still the sum of the order provided within European and American states and their overseas dependencies, within the Ottoman empire, the Chinese and Japanese empires (...) it was also the consequence of a political system, linking them all, that operated all over the world"*³⁷ (BULL, 1979, p. 17).

O vasto e em constante mutação corpo de regras e quase-regras (não-intervenção, soberania) delimita os meios através dos quais a sociedade internacional se move a partir da vaga percepção de um interesse comum até uma clara concepção do tipo de conduta que isso requer³⁸ (FONSECA JR, 2004).

Adiante, outra questão analisada na corrente racionalista reflete sobre a possibilidade da tradição Grotiana estar presente tão somente no discurso político, ou se de fato ser presente na realidade. Em outras palavras, o sistema político internacional de hoje em dia não é melhor visto como um sistema do que como sociedade?

O fato de o direito internacional condenar a agressão, mas uma vez que esta tenha tido sucesso, a condenação cessar induz a percepção de que o direito internacional serve ao propósito de simplesmente legitimar a força. De fato, como diz Mazrui, o conflito entre o que o direito internacional se propõe e o que ocorre de fato é endêmico

"because the situations from which the law takes its point of departure are a series of faits accomplis brought about by force and the threat of force, legitimized by the

³⁷ Tradução nossa: "ordem no mundo (...) era ainda a soma da ordem provida dentro dos Estados americanos e europeus e suas dependências além-mar, e dentro dos impérios otomano, chinês e japonês (...) era também consequência de um sistema político que unia todos, operando por todo o mundo".

³⁸ Em relação à possível dicotomia entre a necessidade de mudanças sobre leis constantes e preservação da ordem, a sociedade internacional se ajusta em relação à pressão para a quebra de tratados, ao mesmo tempo em que salvo o princípio em si. O princípio do *pacta sunt servanda* – ou seja, a idéia de que os tratados acordados devem ser respeitados – é limitado por outro, *rebus sic stantibus*, que o complementa ao adicionar que as condições para sua contínua validade devem ser as mesmas no momento de sua construção.

*principle that treaties concluded under duress are valid*³⁹ (1966, p. 88).

Isso, contudo, não quer dizer que essa dicotomia é absoluta. De acordo com Watson, “Estados estabeleceram pelo diálogo e consentimento comum regras e instituições para a conduta de suas relações” e, adicionou, eles também “*reconhecem seu interesse comum em manter tais compromissos*” (tradução nossa: BULL & WATSON, 1984, p. 1).

Em suma, enquanto que a tradição realista argumenta que a linguagem de uma sociedade internacional comum é simples discurso, sendo somente um pretexto a idéia de guerra justa, Bull volta-se para outro lado:

*“the question, however, is whether an international system in which it is necessary to have a pretext for beginning a war is not radically different from one which it is not. (...) The state which alleges a just cause, even one it does not itself believe in, is at least acknowledging that it owes other states an explanation of its conduct, in terms of rules that they accept. There are, of course, differences of opinion as to the interpretation of the rules and their application to concrete situations; but such rules are not indefinitely malleable and do circumscribe the range of choices of states which seek to give pretexts in terms of them”*⁴⁰ (1979, p. 47).

A ausência de um governo supremo na política internacional, *i.e.* seu elemento anárquico, assim, não impede que exista uma sociedade. Mesmo internamente, ordem não existiria tão somente devido à existência de uma autoridade central: interesses recíprocos, um senso de comunidade ou desejo comum, hábito e inércia são elementos também presentes (FONSECA JR, 2004). Ademais, estados não são como indivíduos, e seu elemento de continuidade no tempo, que traz junto sua função de analisar situações a maior prazo, define também novas capacidades, como utilizar-se da cooperação como ferramenta no relacionamento com seus iguais em uma sociedade anárquica.

Destaca-se então o debate presente na Escola Inglesa sobre a própria definição de ordem. Bull (1977, p.5) entende “*ordem na vida social como um padrão de atividades humanas que sustentam objetivos elementares, primários e universais*”. Como lembra Vincent (1990, p. 42), “*são elementares porque sua realização é o ponto constitutivo da sociedade; são primárias pois outros objetivos pressupõem sua realização; e são universais*

³⁹ Tradução nossa: “devido ao fato de que situações a partir das quais o direito começa são series de faits accomplis, consequência da força ou da ameaça da força, legitimadas pelo princípio de que os tratados concluídos em condições de pressão são válidos”.

⁴⁰ Tradução nossa: “a questão, contudo, é se o sistema internacional no qual é necessário para ter um pretexto para começar uma Guerra não é radicalmente diferente de outro no qual não é (...) O Estado que alega causa justa, mesmo quando não acredita na justificativa, está ao mesmo reconhecendo que deve aos outros Estados explicação de suas condutas, nos termos acordados. Há, claro, diferenças de opinião quanto a aplicação das regras e sua aplicação em situações concretas; mas se tais regras não são indefinidamente maleáveis e limitam a amplitude das escolhas dos Estados que buscam das pretextos nos seus termos”.

porque nenhuma sociedade pode ser fundada sem possibilitar sua realização". Quando essas normas e práticas forem bem sucedidos, haveria alguma medida de ordem⁴¹.

Essa noção de ordem é, em certa medida, uma tentativa de dar certa objetividade a um conceito que frequentemente é carregado de conotações subjetivas de valor. Como lembra Gelson Fonseca Jr (2004, p. 38), essa abordagem não é livre de críticas:

"Tendo em mente a proteção contra a violência, quando é possível afirmar que as instituições alcançaram a ordem? Quando não existe mais atentados criminosos contra indivíduos? Ou quando existe uma margem tolerável? A estatística policial resolve a medida da ordem ou existe alguma sensação subjetiva de segurança individual?"

O mesmo autor, dando um enfoque empírico, aponta um possível caminho. Enquanto que, no direito público brasileiro, a passagem da "ordem" a "não-ordem" estão prescritos na constituição - e permitem a intervenção federal -, essa transposição é evidentemente imperfeita para o cenário internacional. Contudo, a noção de ordem poderá ter um papel similar, uma vez que

"quando se identificam politicamente sinais de perturbação (...) iniciam-se os movimentos dos mecanismos políticos de que dispõe o sistema internacional, da ação diplomática à ação do conselho de segurança e às contra-intervenções, que sempre buscam se legitimar em uma noção qualquer de "desordem" (FONSECA JR, 2004, p. 40).

Nesse momento deve ser novamente destacado o fato de a escola não defende de modo algum a primazia do direito internacional em trazer ordem no sistema internacional. Embora existam estudos que defendem a visão de que o não cumprimento das normas é um comportamento errático, e não esperado (CHAYES & CHAYES, 1993), essa escola defende, como apontado acima, que a sociedade internacional é somente um dos elementos da política mundial, que divide o palco com os elementos de guerra e conflito, e que, quando em disputa, nem sempre a ordem é trazida através da lei.

Nesse sentido, entende-se que quando as regras prescritas pelo direito se confrontam com imperativos supostos necessários para manter a balança de poder, aquele pode ser deixado de lado, como Carr (1946) já havia descrito. Quando da invasão da Etiópia pela Itália, por exemplo, foi amplamente reconhecido por especialistas que a Itália estava em desrespeito com suas obrigações para com o pacto da Liga das Nações e, dessa forma, a liga chamando

⁴¹ Entretanto, também reconhecemos que a influência exercida por membros da sociedade, como apontam autores marxistas, é desigual e, conseqüentemente, qualquer sistema histórico de regras servirá melhor os elementos dominantes da sociedade do que serve os demais interesses. Essa é uma discussão importante, mas, por limitações de tempo e espaço, não será reproduzida aqui.

por sanções, França, Reino Unido e outros estados os deveriam aplicar. Contudo, na perspectiva da balança de poder, os efeitos de tais sanções simplesmente significariam que a Itália seria dirigida aos braços da Alemanha, e os esforços franceses e britânicos de contê-lo seriam postos em risco (NYE, 2002).

Por fim, a maneira como essa tradição de pensamento se combinou nos últimos anos com a teoria construtivista também merece atenção. Christian Reus-Smit identificou três preocupações comuns que valem ser mencionadas (2001, p. 216).

Primeiramente, ambos argumentam que as estruturas normativas e conceituais são tão importantes como as estruturas materiais. O que vimos na seção anterior é bem sintetizado por Finnemore:

*“states are embedded in dense networks of transnational and international social relations that shape their perceptions of the world and their role in that world. States are socialized to want certain things by the international society in which they and the people in them live”*⁴² (1996, p. 2).

Uma segunda preocupação é que as estruturas conceituais moldam as identidades e, portanto, os interesses dos atores internacionalmente (WENDT, 1992, p. 398). Por fim, ainda há a preocupação de que a visão de que a relação entre agentes e estrutura é mutuamente constitutiva. Segue-se dessas duas últimas observações que as relações entre Estados são socialmente construídas e que identidades, interesses e o comportamento é condicionado por estruturas.

2. Considerações para esse estudo

Com *“O Homem, O Estado e a Guerra”*, Kenneth Waltz examinou minuciosamente as respostas de filósofos políticos para a compreensão das mais profundas causas da guerra. Foram encontrados três caminhos possíveis de respostas, ou três imagens da questão. A primeira aponta para a natureza humana. A segunda, para o processo político interno dos estados. Por fim, a análise sistêmica constitui a terceira imagem.

De acordo com Waltz, deveria ser esta última o ponto de partida para respondermos a questão. Isso se deve a duas razões principais. Primeiramente porque a estrutura cria o contexto no qual os outros níveis causais vão operar. Como ele explica, *“a situação na qual*

⁴² Tradução nossa: “Estados estão encaixados em uma rede densa de relações sociais transnacionais e internacionais que moldam suas percepções do mundo e sua função neste. Estados estão socializados para querer certas coisas pela sociedade internacional na qual eles e seus nacionais vivem”.

Estados atuam e interagem constringe-os de algumas ações, torna-os predispostos a outras, e afeta a consequências de suas interações” (2004, p.65). Esses constrangimentos deveriam ser sempre considerados - ao menos simultaneamente a outros fatores causais. Em segundo lugar, essa imagem é a mais parcimoniosa, pois fornece respostas acuradas baseadas em relativamente menos informações.

Nas últimas décadas, estudantes de relações internacionais vêm respeitando essa observação, ao analisar sempre, quando não somente, esta terceira imagem. Não é objetivo deste trabalho questionar esta primazia, o que nos coloca diante de dois problemas. Em primeiro lugar, se faz necessário questionar a utilidade dos instrumentos ou análises clássicos para a compreensão do mundo que nos cerca, enfatizando quais são as forças que agem no sistema internacional. Aceitamos por hora a hipótese de que, enquanto houverem Estados, e esses detiverem o monopólio do uso legítimo da força, a compreensão do sistema internacional precisará levar em conta tais entidades e a lógica de sua interação⁴³. Consideramos que este ainda tem primazia no sistema internacional, e será os Estados e suas interações o foco deste estudo.

Em segundo lugar, há a questão analítica de como agem os Estados nesse sistema anárquico. O poder é o único, ou fundamental, elemento para a explicação de seu comportamento? Ou é o comportamento com base nas normas também importante na política mundial? Os interesses também são definidos a luz de princípios, para além dos termos de poder? Destacamos que o que está em questão aqui não é a relevância da corrente realista, mas sua suficiência. Essas questões estarão presentes no desenvolvimento deste estudo, mas este capítulo nos fornece alguns elementos que ajudam a construir nossa hipótese.

Intuitivamente, nos voltamos para o processo de tomada de decisão soberana para a avaliação dessas questões. É razoável a hipótese de que a elite política dos governos faz cálculos sobre a consequência de seus atos. Isso é, são racionais no sentido limitado de perceber a conexão entre meios e fins de forma a atingir seus objetivos de forma mais confiável. Essas elites racionais, contudo, não possuem informação completa, seja em relação a alternativas ou consequências. Pelo contrário, operam sob constante incerteza (KEOHANE, 2008).

⁴³ Nesse sentido, não consideramos essencial discutirmos a escola de pensamento liberal, ou revolucionário, que certamente revela parte do que acontece no cenário mundial contemporâneo, mas em tendo como perspectiva algo que poder transcender a ação soberana do Estado, o que, e acordo com a hipótese defendida nesse estudo, ainda não é o caso.

A partir da corrente socialização entre Estados, a qual lhe ensina que sua própria soberania depende do reconhecimento de terceiros, é mais fácil aceitar que eles podem progressivamente passar a aceitar e contar com outros fatos institucionais das relações internacionais além de seu próprio poder para sua segurança. Nesse sentido, concordamos com Keohane e Nye quando reconhecem que “*contemporary world is not a seamless web; it is a tapestry of diverse relationships. (...) In such a world, one model cannot explain all situations*”⁴⁴ (1973, p.4). Consequentemente, percebemos que não só a reflexão, mas a própria ação política sobre o sistema, vive em um permanente dilema entre o poder e a cooperação. Ao mesmo tempo em que deve estar presente, em uma análise para a compreensão da estabilidade contemporânea – assim entendida como ausência de guerras entre as potências –, a racionalidade dos custos da guerra (ótica realista), também é inegável que existe um mínimo de institucionalidade, que permite a Bull encontrar no sistema uma “sociedade de Estados”.

Como operam simultaneamente os dois movimentos? Até que ponto a legitimidade, que nasce principalmente da ação democrática, é poder num sistema que guarda uma dimensão hobbesiana? Algumas observações preliminares⁴⁵ já são possíveis⁴⁶:

Em primeiro lugar, percebemos que a corrente realista define claramente a estrutura do sistema: seus atores são os Estados soberanos; o que define suas interações, suas diferenças de capacidades, corrigidas pela balança de poder - que previne a destruição do sistema. De modo também claro, portanto, entendemos que é uma escola de certa forma auto-suficiente, fechada.

Enquanto isso, a corrente racionalista dá abertura o suficiente para o diálogo, ao reconhecer que caracterizaria somente um entre os elementos das relações internacionais contemporâneas⁴⁷. Nossa preferência axiológica pela corrente racionalista nasce à medida que nos dá base ao diálogo entre a lógica do poder e a sociedade internacional em formação,

⁴⁴ Tradução nossa: “o mundo contemporâneo não é um rede sem costura; é uma tapeçaria de relações diversas (...) Neste mundo, um modelo não pode explicar todas as situações”.

⁴⁵ Essas questões serão melhor desenvolvidas no próximo capítulo.

⁴⁶ Devemos ainda reconhecer que mesmo essa combinação analítica possui algumas limitações que *a priori* já aparecem. A desigualdade estrutural (em especial o subdesenvolvimento) é um exemplo desses limites analíticos, e são fundamentais para a compreensão de diversas questões nas relações internacionais contemporâneas. Ainda que o racionalismo seja progressista, não oferece parâmetros para a construção de justiça no sistema internacional.

⁴⁷ Ao aceitar, de certa forma, a escola realista como parcialmente detentora da verdade, a corrente racional se defende de possível ambiguidade como, por exemplo, a questão da intervenção para impor democracias, já que estas seriam garantias de paz ao mesmo tempo em que seriam o reflexo da ação patológica que o sistema estaria no longo caminho a corrigir.

servindo como mediador entre “modelos ideais” que refletem parcialmente a realidade.

Wight eloquentemente aponta que:

*“The three traditions are not like three railroad tracks running parallel into infinity. They are not philosophically constant and pure like three stately, tranquil and independent streams ... They are streams, with eddies and cross-currents, sometimes interlacing and never for long confined to their own river bed ... They both influence and cross-fertilize one another, and they change without, I think, losing their inner identity”*⁴⁸ (1991, p. 260).

Esse reconhecimento tem como consequência a aceitação, por nossa parte, de que existe uma sociedade internacional. Entendemos, em suma, que esta é presente não somente na mente dos teóricos políticos, então como um modelo ideal a partir do qual podem surgir hipóteses para estudo, mas - o que talvez seja ainda mais importante - é encontrada na mente dos estadistas, tornando-a real. Para Manning (1962), a idéia de sociedade internacional era só isso: uma idéia. Mas não era qualquer idéia, ou a idéia de qualquer pessoa. Era uma idéia incorporada no pensamento oficial dos estados sobre suas relações mútuas e, dessa forma, a análise racionalista é uma reconstrução do que na prática já existia.

Essa reconstrução a partir da prática permite à escola, então, a captura de estruturas materiais e sociais do sistema internacional (BUZAN, 2004). Ela reconhece que elementos do sistema internacional são tão bem representados por teóricos como Waltz, que somente se interessa pelas estruturas materiais, quanto por Wendt, que se foca numa abordagem social. Normas e idéias na Escola têm um papel como diferentes formas de estrutura social: não como teoria normativa, mas como teoria sobre as normas (BUZAN, 2004). Ou seja, a sociedade anárquica, elemento central no sistema internacional contemporâneo, presencia tanto os jogos de poder quanto a construção normativa a partir das idéias.

Uma segunda observação se relaciona com o conceito de hegemonia. Percebemos que a anarquia da sociedade não é, de fato, absoluta: alguns Estados, em momentos distintos, exercem funções de liderança e governo sobre o sistema de nações soberanas. Segundo Arrighi (1994, p. 27), *“esse poder é algo maior e diferente da ‘dominação’ pura e simples. É o poder associado à dominação, ampliada pelo exercício da ‘liderança intelectual e moral’”*.

Essa é uma reformulação da concepção de Maquiavel, desenvolvida por Gramsci, sobre o poder como uma combinação de consenso e coerção. A coerção implica o uso da

⁴⁸ Tradução nossa: “as três tradições não são como estradas que correm paralelamente até o infinito. Não são filosoficamente constantes e puras como três correntes majestosas, tranquilas e independentes... São correntes, com redemoinhos e contra-correntes, por vezes entrelaçando e nunca por muito tempo confinadas no seu próprio leito do rio... Todas influenciam e fertilizam as demais, e o fazem, penso, sem perder suas identidades próprias”.

força (ou uma ameaça de força digna de crédito); o consentimento, a liderança moral. Enquanto que a dominação será concebida como primordialmente fundamentada na coerção, a hegemonia será entendida como o poder adicional que é conquistado por um grupo dominante, em virtude de colocar num plano “universal” todas as questões que geram conflito (ARRIGHI, 1994).

Por certo que a alegação do grupo dominante de representar o interesse geral é sempre, ou maior ou menor grau, fraudulenta (ARRIGHI, 1994). Não obstante, seguindo Gramsci, só falaremos de hegemonia quando essa alegação for pelo menos parcialmente verdadeira e trazer alguma contribuição para os demais. Um Estado, dessa forma, exerce uma função hegemônica quando lidera o sistema de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando o interesse geral.

Por sua vez, o interesse geral, no nível internacional, não se relaciona tão somente com a busca de poder. Devido a sua proposição relacional, este não pode aumentar para o sistema como um todo. Nesse sentido, as hegemonias mundiais só podem emergir quando a busca do poder pelos Estados inter-relacionados não é o único objetivo da ação estatal.

Resumidamente, mesmo reconhecendo a importância do poder, é também perceptível a existência de algo mais no sistema, fruto de um interesse geral. Esse elemento é, de maneira genérica, chamado de consenso. Nascendo a partir das percepções subjetivas (ou melhor, intersubjetivas) da sociedade anárquica de Estados, tem efeitos que abrangem do mais fraco ao mais forte dos Estados. Nesse estudo, analisaremos duas expressões desse consentimento: a legitimidade e o direito internacional.

Capítulo II – Sobre a legitimidade e o direito internacional

“The need for self-justification has, no doubt, a number of reasons; we can both give cynical and sympathetic accounts of it. Why did the pharaohs of ancient Egypt, for example, or the kings of Babylonia and Assyria, in the earliest inscriptions, proclaim their commitment to seeing justice done, the poor sustained, widows and orphans protected? Was it because they thought that their Power would be more secure if their subjects believed in the commitment? Or because their own self-esteem depended on thinking themselves committed? Or because the rituals of commitment (and their inscriptions) were required by gods? Or because this was what the rulers of states always said about themselves? (But why they said it?) It doesn't matter. If the pharaoh promises that he will see justice done, then the way is open for some Egyptian scribe to take his courage in his hands and write out a catalogue of the injustices the pharaoh in fact condones.”⁴⁹

Michael Waltzer (1994, p. 42)

1. Legitimidade

Legitimidade, de forma recorrente, aparece nos discursos políticos que dialogam no cenário internacional. No início de suas operações de expansão militar frente ao Kuwait em agosto de 1990, relatou-se que o governo iraquiano empreendeu uma ofensiva diplomática *“para convencer o mundo da legitimidade de sua ação contra o Kuwait”* (THE TIMES, 28 de agosto de 1990 *apud*: CLARK, 2007, p. 98). Pouco depois, os Estados Unidos foram parabenizados por lidar com a crise *“dentro das fronteiras de legitimidade das Nações Unidas”* (THE TIMES, 9 de novembro, *ibidem*). Com o desenvolvimento dos conflitos na região dos Bálcãs, Shlomo Avineri, ex-chanceler de Israel, apontou que seus resultados serão um teste crítico para a ONU, lembrando que *“se a Bósnia não pode ser salva, nunca mais alguém acreditará na eficácia e legitimidade desta organização”* (JERUSALEM POST, 10

⁴⁹ Tradução nossa: “A necessidade de autojustificar-se, sem dúvida, tem várias explicações; podemos ser tanto cínicos quanto simpáticos a esse respeito. Por exemplo, por que os faraós do antigo Egito ou os reis da Babilônia e Assíria, nas inscrições primitivas, proclamam seu compromisso de fazer justiça, cuidar dos pobres e proteger as viúvas e os órfãos. Seria porque eles achavam que seu poder estaria mais seguro se seus súditos acreditassem nesse compromisso? Quem sabe por que sua própria auto-estima dependia de acharem que estavam comprometidos, ou por que os rituais de comprometimento (e sua inscrição) eram exigidos pelos deuses, ou talvez por que era isso o que os legisladores dos Estados sempre diziam de si mesmos? Mas qual o motivo afinal? Isso não importa. Se o faraó promete que justiça será feita, é o suficiente para que algum escriba egípcio, mais corajoso, faça uma lista de injustiças com as quais o faraó é conivente”.

de agosto de 1992, *ibidem*). Legitimidade se apresenta, então, como uma das palavras favoritas do léxico na análise internacional, mas que permanece constantemente desvinculada de séria análise acadêmica. Afinal, o que é legitimidade?

1.1. Algumas reflexões conceituais

A origem do estudo desse conceito⁵⁰ encontra-se no plano interno dos Estados. Embora nossa intenção não seja resumir todo o debate conceitual, são úteis algumas reflexões preliminares. A transposição do conceito para o cenário internacional, que ocorrerá em seção posterior, é mais recente e exigirá, como veremos, adaptação⁵¹.

Em um primeiro momento, se faz necessário compreender não só o conceito *per se*, mas a área para a qual foi originalmente destinado. De certa forma, o que ele procura responder é perceptível: por que, dentro de comunidades nacionais, cidadãos aceitam determinado sistema político, e suas regras, sem que o sejam forçados ininterruptamente, e obedecem a um sistema de regras jurídicas? O que está atrás da submissão “voluntária” à autoridade, norma e poder? Existirá uma convicção de que é certo e próprio obedecer às autoridades? Será a expectativa dos resultados de tal ação, como o bem-estar social? Ou talvez a possibilidade da autoridade recorrer, em última instância, a outros centros de poder, garantindo sua credibilidade? Enquanto que no último caso a obediência ao regime é fruto de um cálculo (FONSECA JR, 2004), uma resposta positiva aos dois primeiros casos identifica legitimidade com confiança, e nos leva a entendê-la como a base psicológica do consenso coletivo. Legitimidade, assim, refere-se a um tipo particular de obediência, ou seguimento de regras, distinguível de “*comportamento baseado puramente no interesse próprio, de um lado, e de regra diretamente imposta ou coerciva, de outro*” (HURELL, 2005 p. 16).

Como é possível discernir se a obediência deve-se a um ou outro fator?

⁵⁰ Reconhecemos que o conceito, que aqui está sendo visto em sua função de estabilidade, também pode servir a interesses políticos, sendo continuamente presente em sua retórica. Devido ao fato de inexistirem modelos de sociedades perfeitas no mundo contemporâneo, toda concepção de estabilidade inevitavelmente encontra-se impregnada de valores, pois é possível imaginar uma outra estabilidade, mais próxima a um ideal alternativo de justiça (FONSECA JR, 2004). Como diz Paul Bastid: “*La légitimité issue de la volonté nationale, au contraire de la légitimité monarchique, reste, ai demeurant, sujette à revision. Tout dépend de la manière dont le gouvernement reconnu pour légitime se comportera.*” (N.E: “A legitimidade oriunda da vontade nacional, ao contrário da legitimidade monárquica, permanece, ao final de contas, sujeita à revisão. Tudo depende da maneira pela qual o governo reconhecido como legítimo se comportará) (1967, p. 7).

⁵¹ A mais óbvia adaptação evidencia-se, justamente, na inexistência de um Governo Central no sistema internacional, o que tem como consequência o descompasso entre norma e sanção.

Essa problemática, que ressalta a relação entre legitimidade e poder, e será discutida no decorrer dessa seção, é precedida por outra, que destaca precisamente a relação entre lei e moralidade (HURREL, 2005). Podem lei e moralidade serem separadas, como uma corrente central do positivismo legal tem argumentado? Devem as leis serem obedecidas mesmo quando manifestam violações morais ou ficam no caminho de ações moralmente sancionadas? Em outras palavras, qual é a própria origem, ou fonte, da legitimidade?

Dois caminhos principais se destacam. O primeiro, de cunho filosófico, seria uma espécie de padrão ideal de avaliação das normas concretas; uma lei natural, através da qual podemos perceber o que é, ou não, legítimo. Esse trabalho não desenvolverá essa idéia. O segundo, de caminho sociológico, olha, por exemplo, para pesquisas de opinião pública, ou o consenso dos intelectuais, que, num regime democrático, deveriam ser absorvidas e concretizadas em política pública. Ou seja, em curto prazo, o que é legítimo é cambiante, e assim pode ir além do que as leis prescrevem. Contudo, em longo prazo, a tendência, em um regime democrático, é a sua convergência. Desenvolveremos a seguir essa ótica. De qualquer forma, é importante assinalar que, em ambos os caminhos, *“as formas de legalidade ou de ação pública são sempre contestáveis, ou por descompasso com a realidade (sempre cambiante) ou por distância da perspectiva de um ideal de justiça”* (FONSECA JR, 2004, p. 142).

Considerado por muitos como um dos maiores autores marxistas do século XX, Gramsci estava motivado a responder a questão de por que a revolução socialista não ocorreu na Europa Ocidental. Marx, afinal, havia previsto que a revolução aconteceria no centro das sociedades capitalistas, e não num país comparativamente atrasado como a Rússia. Sua resposta envolveu o desenvolvimento do conceito de hegemonia. Para Gramsci, hegemonia refletia a conceituação de poder. Ele desenvolve a visão de Maquiavel de poder como um centauro: meia besta, meio homem; uma mistura de coerção e consenso. De forma análoga aos marxistas, realistas se concentraram quase exclusivamente na prática coercitiva e nas capacidades do Estado. Nesse sentido, seria a coação, ou sua ameaça, que preveniria a formação de alianças por parte dos outros Estados. Gramsci percebe que há algo mais:

“A supremacia de um grupo social manifesta-se de duas maneiras, como ‘dominação’ e como ‘liderança intelectual e moral’. Um grupo social domina os grupos antagônicos, que ele tende a ‘liquidar’ ou subjugar, talvez até pela força das armas, e lidera os grupos afins ou aliados. Um grupo social pode e, a rigor, já deve exercer a ‘liderança’ antes de conquistar o poder governamental (essa é, de fato, uma das principais condições para conquistar tal poder, mas, ainda que o detenha firmemente nas mãos, também tem que continuar a ‘liderar’” (1971, p.57-8).

Consenso, na sua visão, é criado e recriado pela hegemonia da classe governante na sociedade. É essa hegemonia que permite que valores morais, políticos e culturais a se tornaram amplamente aceitos por grupos subordinados.

Há uma importante implicação prática para essa linha de argumentação: se o elemento consensual falhar, abre a possibilidade de outras hegemonias em potencial surgirem e comecem a disputar a ordem sistêmica.

Também no conceito Weberiano clássico o consenso tem função central. É este, quando manifestação de significativa parte da população, que é capaz de assegurar a obediência ao Estado, sem que esse precise recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos (LEVI, 1983). A existência desse importante elemento intersubjetivo valoriza o conjunto normativo e, assim, reforça o sistema legal.

Contudo, destaca-se, já à primeira vista, que não é um valor estático. De forma lógica, a própria natureza opinativa faz com que os processos que asseguram tal consenso sejam cambiantes nas sociedades modernas, especialmente nas democráticas. Nessas sociedades, podemos aceitar que os processos de crítica ou reforma da lei busquem dois principais argumentos: a contestação e a oposição à legitimidade (LEVI, 1983). Esta, normalmente de corte revolucionário, totalizante, toca em questões do consenso fundamental, nas formas de organização do sistema, enquanto aquela se volta a argumentos que revelariam padrões parciais ou incompletos de legitimidade, não atinentes aos modos básicos da organização política, mas a pontos que setores da sociedade considerem insatisfatórios ou a mecanismos que permitam aperfeiçoar o consenso, se exprimindo no marco de procedimento aceitos e previsíveis (BASTID, 1967). Assim, nas democracias, como nos fala Gelson Fonseca Jr:

“ainda que tenhamos fixada e aceita a base da autoridade, apoiada em mecanismos constitucionais, centrada em processos eleitorais e em renovação periódica dos poderes, as dinâmicas social, econômica e cultural levam naturalmente a que, em pontos específicos, possa haver afastamento entre o que é legal e o que é legítimo, abrindo-se a possibilidade para a crítica da lei e sua reforma” (2004, p. 174).

Torna-se clara, dessa forma, a concorrência de argumentos sobre a melhor expressão do legítimo, mesmo quando aceito o “consenso fundamental” sobre o regime *per se*. Visto desse ângulo (da legitimidade), ao se propor nova lei, a pergunta implícita será sempre qual a norma – a atual ou a proposta – que garante melhor adesão da sociedade.

Em resumo, entendemos que existe um encadeamento lógico dos planos de legitimidade que vai da geral – a aceitação do regime – à particular - que dirá respeito a

normas específicas. A geral prolonga-se no tempo, tem características de permanência, garante a estabilidade das normas fundamentais de um Estado e permite que os processos de transformação social se realizem dentro de marcos previamente definidos. Referência à Constituição dos Estados Unidos seria um bom exemplo do sucesso temporal da legitimidade geral.

A grande vantagem desse sistema legítimo é a sua eficiência, ou seja, é certamente menos custoso que qualquer outro que confia tão somente na coerção. Dessa forma, uma ordem baseada tão somente na conveniência seria menos estável que *“uma ordem que aproveita-se do prestígio de ser considerada compulsória ou [em outros termos], legítima”* (WEBER, 1968, p. 31).

No sistema doméstico, Weber entende que a legitimidade tem três fontes: a tradição, o carisma e a racionalidade-legal. No sistema internacional moderno, certamente nem o carisma nem a tradição - como a religião na Idade Média - revelam as soluções que podemos atribuir à autoridade. É algo que se manifesta em normas abstratas, que incorporam alguma medida de racionalidade e nascem de negociações entre atores formalmente iguais, atuando, portanto, como sujeitos e objetos da norma que constroem. É, em suma, algo análogo ao poder racional-legal que surge, conforme refletiremos na próxima seção.

1.2. Legitimidade no cenário internacional

Para a transposição desse conceito ao plano internacional, se compreendermos que o conceito ainda tem importância⁵², algumas qualificações são necessárias.

Em primeiro lugar, no plano interno, além da lei, existe a referência clara a métodos coercitivos legalmente reconhecidos para impô-la, o que Weber chama de monopólio do uso legítimo da força. Também são claros os procedimentos de construção legal, realizados com

⁵² Reconhecemos que a importância da compreensão do conceito de legitimidade no cenário internacional não é consensual, pois é possível o entendimento de que, na ausência de um governo central, as normas legítimas não tem importância, a medida que seriam reflexos puros da correlação de poder (ótica realista). Contudo, outros defendem que essa transposição é não só possível, como poderíamos inclusive ver mais claramente sua ação. Franck defende esta posição: *“In sum: there is at least the hypothetical possibility that, if one could show that there are rules which are habitually obeyed in international relations, then one may be able to account for that phenomenon by postulating an instrumental non-Austrian factor; one which is not a sovereign command, not enforced coercively, not, even, obeyed solely by reason or short-term self-interest gratification, since gratification cannot explain consistent deference to rules that are unlikely always to benefit equally all parties to interactions. It turns out that the concept of legitimacy developed in the national context is not only adaptable to international usage but that, by applying to the individual compliance behavior, it may prove possible to learn things about the role of legitimacy which could not be garnered from studying its effects on the behavior of persons”* (1990, p. 21).

os poderes legislativos de um governo democrático.

Como apontam os realistas, no sistema legal internacional não há um análogo monopólio legítimo dos instrumentos coercitivos⁵³. Relembramos que não existe nenhum organismo supranacional que governe as relações entre os Estados em nível global⁵⁴. E o processo de criação legal *stricto sensu* também é disperso, na medida em que falta um órgão legislativo central único. Assim, de certa forma, é possível dizer que a adesão é necessariamente precária e, no limite, fruto, em cada instância, de uma decisão voluntária do Estado individual (FONSECA JR, 2004).

Apesar desses pontos, é alto o grau de aceitação das normas do direito internacional. Diante desse aparente paradoxo, é natural que nos aproximemos do reino das vantagens subjetivas e, a partir daí, aceitar, como hipótese inicial, que o tema da legitimidade pode ser decisivo para entender por que as obrigações internacionais são cumpridas.

De fato, se houver reflexão, mesmo na escola realista, o primeiro passo para qualquer análise do mundo contemporâneo é não só iluminar o conceito de soberania, mas perceber o seu reconhecimento. Como aponta Gelson Fonseca Jr, “*ainda que toda a ação internacional fosse expressa em disputas de puro poder, o grau mínimo de regra para que tal jogo pudesse ser jogado é o reconhecimento de quem joga*” (2004, p.145). Dessa forma, os princípios centrais do conceito expressam um acordo rudimentar sobre a quem é conferido o título de participar nas relações internacionais (CLARK, 2007), sendo esse, em suma, o eixo do que é legitimidade internacional. Assim, dirá Wight que “*por legitimidade internacional, quero dizer [em primeiro lugar] o julgamento coletivo da sociedade internacional sobre ser um membro legal (rightful membership) da família das nações*” (1977, p. 153). Enquanto no século XVII esse “*rightful membership*”, que significava ser uma monarquia dinástica na sociedade européia⁵⁵, hoje, além da dimensão material (de um governo a estável, que controla

⁵³ Devemos enfatizar que há normas mais “limitadoras” que outras, no sentido de que algumas contemplam mecanismos mais próximos ao que entendemos por sanções no plano interno (como a agressão a um Estado soberano, como veremos) ou que incorporam vantagens evidentes e automaticamente são cumpridas, como as que regulam a correspondência postal ou o tráfico aéreo (FRANK, 1990).

⁵⁴ No mundo contemporâneo, há diversos processos que levam a reformulação da idéia da legitimidade para abordar a questão da primazia do Estado. A existência de um mecanismo supranacional da Europa, a UE, e o crescente papel das ONGs - que embora formalmente não tenham função direta na criação de leis, podem ter importância decisiva na conformação da legitimidade de algumas normas, em especial nas áreas de meio ambiente e direitos humanos - trazem desafios a essa concepção. Contudo, nas questões mais extremas, de ordem, como as questões securitárias, que estamos a analisar, entendemos que os Estados mantêm-se como os atores mais importantes.

⁵⁵ Ver capítulo 1 – seção 1.3.

uma população em território definido⁵⁶), há ainda uma dimensão subjetiva (o reconhecimento dos outros Estados), que dá, afinal, o traço distintivo da legitimidade. Seria este, em suma, o consenso fundamental da sociedade internacional “anárquica”.

Em segundo lugar, compreendemos que, se existem, para os Estados, critérios gerais que legitimam sua participação no sistema, são dois os fatores que a qualificam.

O primeiro é a própria soberania que, paradoxalmente, é fundada pela comunidade das nações – correspondendo a atos simultâneos de reconhecimento mútuos – e, ao mesmo tempo, reserva ao Estado a disposição de aceitar ou não, exatamente porque são soberanos e examinam unilateralmente o que devem fazer, as normas que a mesma comunidade cria. Como diz Fonseca (2004, p. 178), “*é quase como a comunidade negasse, ao consagrar o sentido funcional da soberania, o sentido de comunidade*”. Por outro lado, se - conforme nossa hipótese - as normas elaboradas por soberanos constituem limitações voluntárias, são consequentemente reflexo de suas vontades e, portanto, indicam uma predisposição ao seu cumprimento.

O segundo é um reconhecimento de que há diferenças reais de poder e influência que abrem aos mais fortes a possibilidade de evitar os constrangimentos que o sistema legal impõe. Dada a *pervasiveness* do fenômeno de poder nas relações internacionais, será que esse tipo de discurso ainda pode ser chamado legítimo, ou se cabe alguma categoria, a de mero “argumento de poder”? Desvendar o limite, às vezes tênue, entre a legitimidade e o argumento de poder é esforço analítico necessário para que se compreendam as modalidades do discurso de política externa.

Em terceiro lugar, de forma análoga ao plano doméstico, a literatura está em amplo acordo que os princípios de legitimidade internacional também não são estáticos⁵⁷ (CLARK,

⁵⁶ Dessa forma, o poder ainda guarda importância significativa para que aja esse “*rightful membership*”, sendo, de certa forma, a porta para sua participação.

⁵⁷ A própria persistência da desigualdade social e das diferenças culturais, além naturalmente das modalidades de inserção geopolítica, constituem a base de processos conflituos que perdurarão e se projetarão necessariamente no debate do que é legítimo. Parte importante desse debate é enfocada na corrente marxista de pensamento, que não está diretamente presente neste estudo, mas deve ser reconhecida aqui por sua contribuição. Nesse sentido, devemos destacar também não são somente os Estados, a partir de seu interesse, que propõem o que é ou não legítimo. Outras instâncias vêm aparecendo, correndo paralelamente e tendo como base a sociedade civil internacional, como aponta a tradição liberal. Contudo, por reconhecer a primazia do Estado, como apontamos no primeiro capítulo, este estudo não tecerá profundas reflexões sobre esse assunto.

2007); ao contrário, se apresenta de forma distinta e “*significa coisas diferentes em tempos diferentes*”⁵⁸ (tradução nossa: WILLIAMS, 1998, p. 2–3).

Em quarto lugar, uma vez aceito o que é o fundamento da legitimidade soberana, é necessário compreender o estabelecimento de condições para legitimar o que a sustenta, a começar pelo poder militar. Como diz Fonseca (2004), o poder precisa se justificar. Nas palavras de Wight: “*The fundamental problem of politics is the justification of Power (...) it must be justified by reference to some source outside or beyond itself, and thus be transformed into “authority”*”⁵⁹ (1977, p. 198). São três as reflexões necessárias sobre esse processo:

a) De certa forma, como não é difícil identificar o poder do outro, através de ameaças reais ou potenciais, a justificativa em aumentar o meu poder, a legitimidade internacional se confunde com as razões de poder. Nasce assim a conclusão de que, em situações de ameaça à segurança do Estado - o que é compreendida por alguns autores como característica permanente do sistema -, este definirá, unilateralmente, o que é legítimo fazer. Nesse sentido, a própria anarquia do sistema quem lhe daria tal autorização.

b) Por outro lado, é também importante destacar que, nas relações internacionais, ainda que o poder encontre-se fragmentado, disperso em diversos Estados, e cada um deles seja, em princípio, uma fonte teórica de propostas legítimas (FONSECA JR, 2004), são mais facilmente identificáveis, nas potências, padrões de legitimidade que valem pela própria via atrativa de que são naturalmente portadoras. Como nos mostra Arrighi (1996), as potências não adquirem tal condição simplesmente pela superioridade militar, mas também porque, entre seus atributos, encontramos a capacidade de difundir as suas idéias, suas concepções do que é a melhor forma de organização no sistema internacional. Como aponta Nye, “*se você acredita que meus objetivos são legítimos, posso conseguir persuadi-lo a fazer algo para mim usando não ameaças, mas persuasão. Dessa forma, é possível alcançar muitos objetivos desejáveis sem ter poder tangível sobre outros*”⁶⁰ (2004, p.2). Mesmo Edward Carr (1946) reconhecia que o poder não restava somente nas categorias militar e economia, mas também

⁵⁸ Em relação a esse ponto, maiores comentários serão feitos na próxima seção.

⁵⁹ Tradução nossa: “o problema fundamental da política é a justificação do poder (...) ele deve ser justificado em referência a alguma fonte além de si mesmo, e então transformado em autoridade”.

⁶⁰ Uma análise mais profunda sobre esse tipo de poder foi feita por Joseph Nye (2004), que o denominou *Soft Power*. É o poder que se descansaria na habilidade de dar forma à preferência dos outros. Tal conceito não é meramente sinônimo de influência, persuasão ou a habilidade de mover pessoas ou estados pelo argumento, ainda que seja uma importante parte dele. Mais que isso, é a habilidade de atrair, que por sua vez frequentemente leva ao consentimento.

no poder sobre a mente, o poder sobre a opinião pública. Assim, sendo a legitimidade vizinha próxima do interesse político, confundem-se necessariamente argumento e poder.

c) Contudo, há um limite: existe uma baliza de valores que dirá o que é possível fazer unilateralmente e que diferencia os limites entre poder puro e poder legitimado. Legitimidade pode ser entendida como um espaço político, mas não sem fronteiras. Enquanto seus valores de fato mudam com o tempo, em momentos específicos assumem a aparência de estruturas semi-permanentes. Conforme nos diz Clark (2007), ainda que essa instituição tenha sua origem no exercício de poder pelo mais forte, o paradoxo é que permanece constitucional até para os atores que a criaram no primeiro momento.

Resumindo, nas bases da legitimidade, internacionalmente, não se encontra uma forma de governo, mas a natureza dos Estados-atores, soberanas - como apontam as correntes realista e racionalista. Nesse sistema internacional, há um conjunto de regras mínimas, um consenso fundamental, que é, em suma, a identificação de quais são os atores legítimos, *i.e.*, os Estados soberanos. O processo de outorga de legitimidade é, em seu primeiro momento, calculista, e é inexistente um fundamento psicológico (crença, convicção, etc.), levando ao reconhecimento mútuo. Ou, em outras palavras, a própria psicologia original é o interesse, a noção de que, se aderir à norma, o Estado percebe ganhos concretos. Como legítimo não é sinônimo estrito de legal, esse limite ambíguo entre os dois é de disputa política: os valores do tempo, nesse sentido, são criações das disputas de poder. Entretanto, ao se generalizar, ao interessar a todos, articula-se um padrão de legitimidade que deixa de ter a soberania como referência final e passa a ter a comunidade de Estados como referência. Quando deixamos de lado a contestação revolucionária/radical, observaremos que no cenário mundial contemporâneo, mesmo o argumento de poder, para se afirmar, deverá necessariamente apelar aos estatutos de legitimidade – aquilo que os valores de determinado tempo histórico permitam⁶¹ que o poder “diga”. Consequentemente, mesmo para os mais poderosos, nem tudo é possível propor⁶². Ao ter que argumentar dentro do que é legitimamente possível, o poder está, de alguma forma, cerceado. Precisa se justificar com outra razão que não o poder *per se*. Nesse sentido, *“lógica e historicamente, a legitimidade como espaço de proposição precede e acompanha a legalidade como fonte de obrigação”* (FONSECA JR, 2004, p. 187).

⁶¹ Reconhecemos, contudo, que, no cenário internacional, a proximidade do consenso revela a expectativa de cumprimento à norma, mas nunca a certeza em uma situação específica.

⁶² Exemplo extremo, mas real, é que hoje seria impossível defender uma conduta internacional que se “legitimasse” pelo racismo, ou propor a solução de conflitos pelo puro poder, à moda dos atenienses na ilha de Melo (FONSECA JR, 2004).

Essa dupla fundação – juntamente ao fato de não haver, no plano internacional, uma instância superior capaz de dizer o que é ou não legítimo – leva a que a legitimidade internacional se construa num espectro indo do máximo⁶³ de legitimidade - coerência absoluta de comportamento com a norma e tendências de valores - a um mínimo - situação do poderoso que constrói a sua legitimidade a partir do poder (FONSECA JR, 2004).

1.3. A legitimidade durante e no pós-Guerra Fria

Legitimidade, como vimos, se vincula ao consenso. Durante a Guerra Fria, contudo, o adjetivo “popular” admitiu leituras contraditórias. Frequentemente, o termo era compreendido dentro de justificativas da luta anti-comunista, pelas potências ocidentais, por um lado – pois, em certo sentido, a própria proteção dos EUA para a Europa Ocidental ao expansionismo soviético conferia legitimidade aos EUA -, e dentro de argumentações marxistas, por outro, em defesas dos “bons autoritarismos”⁶⁴ ou do “centralismo democrático”, respectivamente. A fonte da legitimidade, nesse período, é diretamente a posição de poder que, no entanto, encara e difunde uma “mensagem universal”⁶⁵. Dessa forma, a proximidade entre legitimidade e interesse hegemônico fica clara, sendo também evidente que essas restrições serão tanto menores quanto maiores forem as condições de poder do país (FONSECA JR, 2004). Contudo, são importantes três observações:

Primeiro, de que essa fonte hegemônica parcial tem uma limitação crucial: é capaz de justificar atos específicos, mas não é suficiente para criar normas que transcendem o espaço

⁶³ Indo nesse caminho, se deixarmos de lado as considerações de segurança e olharmos, como faz a escola liberal, para as questões econômicas – que, reconhecemos, são também fatores presentes da presença do Estado no cenário internacional -, o argumento maximista se reforça. Isso ocorre porque, nas Ciências Econômicas, é ainda mais visível os benefícios da cooperação. Se a ação do Conselho de Segurança do ONU é ainda questionada em relação a sua eficácia no tratamento das crises regionais, o mecanismo de resolução de controvérsias na OMC, por exemplo, vem apresentando melhores resultados, com mecanismos de sanção que, de certa forma, estão um passo a frente das questões securitárias.

⁶⁴ Distinção de Kirkpatrick (1981), que analisa as diferenças entre as autocracias tradicionais, e os governos comunistas revolucionários, com inclinações totalitárias.

⁶⁵ O argumento é simples: seria possível superar a norma (a não-intervenção), porque existe um valor maior (seja democracia/capitalismo ou comunismo), que corresponde a uma lei superior e a um caminho ideal para garantir a paz entre as nações (democracias não-guerreiam entre si, ou o comunismo que leva a extinção dos Estados, que seria a fonte de manifestação da guerra, ou a luta de classes, sua origem), a riqueza (livre-comércio, por um lado, ou planejamento central, por outro) e, por fim, a realização individual (liberdade de ação e igualdade de oportunidades, ou a “verdadeira” liberdade que só seria possível com o fim das instituições burguesas) (FONSECA JR, 2004, p.191).

do seu bloco ideológico. Como diz Fonseca (2004, p. 191), “*a universalidade do que se propõe é parcial*”.

Segundo, à medida que as potências dispõem de instrumentos de hegemonia (controle de instituições, alto poder de penetração nos meios de informação de massa, aliados dentro das sociedades nacionais), recriam uma fonte de legitimidade que se sobrepõe a que estaria incorporada às interpretações mais diretas de lei (como o direito à guerra somente como resposta a um ataque prévio). A lei torna-se fraca conseqüentemente, e a própria legitimidade passa a servir como instrumento para racionalizar o desrespeito a norma (FONSECA JR, 2004). Constatamos, portanto, forte primazia do poder durante o período, o que traz como consequência o sucesso da corrente teórica que em sua análise assim hierarquiza o poder, qual seja, a escola realista.

Terceiro, devemos destacar que, desde sua origem, essa é uma legitimidade contestada, primeiro pelos países do bloco adversário, e em segundo dos países que tentam se manter em uma posição equidistante (LEVI, 1983). Sabemos que, em termos ideais, a legitimidade não se articula com base nas razões de poder, que é visto com desconfiança, servindo mais a quem o anuncia do que ao interesse coletivo, esse sendo, por sua vez, a sustentação natural da legitimidade (FONSECA JR, 2004). E no momento em que a suposta segurança de uns é ameaça para todos⁶⁶ (devido ao alto poder de destruição das armas nucleares) e em que as superpotências interferem diretamente nos governos em função de seus interesses, os países não-alinhados encontram-se em posição de superioridade ética a partir da qual podem construir sólido argumento político. Vale lembrar o que disse Leopold S. Senghor, falando na primeira reunião dos não-alinhados, em Bandung⁶⁷:

“Conscients de représenter la majorité de la Humanité, ils assument la responsabilité de leur situation. Ils proclament la victoire de la loi morale qui doit régir les rapports entre les nations; ils dénoncent la violence, proscrivent les invasions de mort, édictent la liberté et l’égalité pour tous les peuples comme conditions sine qua non de la coexistence pacifique des nations” (apud BRAILLARD, 1984, p. 67).

⁶⁶ Essa “ameaça para todos” é uma referência ao alto poder de destruição das armas nucleares que, segundo Ambrose (1993), só em 1955 (os arsenais nucleares acumulados) eram mil vezes mais destrutivos do que dez anos antes, e que somente um bombardeio americano carregava mais poder de destruição do que todos os explosivos usados durante a história.

⁶⁷ “Conscientes de representar a maioria da humanidade, eles assumem a responsabilidade pela sua situação. Eles proclamam a vitória da lei moral que deve reger as relações entre as nações; eles denunciam a violência, prescrevem a liberdade e a igualdade para todos os povos como condição *sine qua non* para a coexistência pacífica das nações” (tradução nossa).

Por outro lado, segue-se também dessa leitura que a legitimidade pode ser vista tanto como um movimento estratégico dentro do jogo político quanto como parte do mundo idealizado das leis e da ética moral. Mais do que ser simplesmente o que as pessoas tendem a aceitar, é o que os atores aceitariam devido a compreensões normativas ou processos de persuasão. Justificativas embasadas na razão são também fundamentais nessa época. Como diz Hurrel, “*legitimidade relaciona-se com o fornecimento de razões persuasivas de por que um caminho de ação, uma regra, ou uma ordem política é correta e apropriada*” (2005, p. 19).

Dessa análise depreende-se que, nos dois aspectos da legitimidade – na qualidade de fonte de obrigação e espaço de preposição – existirá sempre uma medida de tensão entre o sentido universal que devem ter os padrões de legitimidade e os jogos “anárquicos” de poder, característicos da vida internacional de soberano. São ambos parte dos valores históricos nos quais a legitimidade se insere. E isso não é menos verdadeiro para o mundo pós-Guerra Fria.

O momento histórico após a desintegração da URSS vem sendo *locus* analítico central no estudos das relações internacionais contemporânea, o que é evidencia da difícil determinação consensual sobre o que o define. Entretanto, independente de qual perspectiva analítica adotarmos para compreendermos o período, nos encontraremos diante de modificações fundamentais na distribuição de poder e, portanto, nas formas de “organização da anarquia” - com reflexos tanto na possibilidade de coerção e quando nas propostas de justiça ou críticas aos defeitos da norma.

Como vimos no início da seção, as questões advindas de contextos de poder trazem problemas a compreensão da legitimidade. Devemos, agora, nos voltar para alguns aspectos que fazem referência direta ao nosso *locus* de estudo.

Em primeiro lugar, lembrando que a força dos argumentos legítimos nasce em parte do fato que possa ser generalizado e, assim, universal, destaca-se que, durante o tempo da Guerra Fria, o universal nascia de uma projeção do particular, seja socialista ou liberal, e que agora sua dimensão nasce de uma “outra globalização”, diferente da estratégia e sustentada por valores, como direitos humanos, ou no ideal de eficiência, dado pelo mercado (FONSECA JR, 2004). Não é que essas questões não surgissem em momento anterior à queda do muro de Berlim, mas se apresentavam de modo secundário, ou melhor, em uma terceira ou quarta posição de importância.

Em segundo lugar, retomando o debate sobre a ordem do sistema, devemos lembrar a falta de clareza sobre a distribuição de poder contemporânea. Contudo, o que é claro é que

não há mais a bipolaridade. Então, seja entendendo que os EUA são o único pólo hegemônico, seja apontando múltiplos pólos, a situação, necessariamente, compreende o rompimento com a rigidez do período anterior. De modo contrário, essa maior fluidez pode ser encontrada na opção, por parte dos EUA, em, por exemplo, intervir ou não no conflito iugoslavo, no golpe no Haiti, etc. A não-ação não apresenta mais, como consequência direta, uma perda de poder como durante a guerra-fria. Na ausência de inimigos declarados e permanentes, o que move as potências é uma equação complexa, em que se combinam o prestígio que nasce da ação política internacional, o nível de riscos, o interesse em relação a valores humanitários, e, *last but not least*, o interesse estratégico.

Como isso ocorre? Ao abandonar a posição de luta global colocada em oposição a outro Estado – de onde, como vimos, extraíam parte de sua legitimidade -, as potências devem buscar um novo ponto de apoio para os seus argumentos universais⁶⁸. Os interesses da comunidade entram em cena para substituir a ideologia (FONSECA JR, 2004).

Em síntese, o que se consegue, no mesmo diapasão do que vimos para as questões políticas, é a emergência da importância do direito internacional. Contudo, é também perceptível a recaptura, por parte das potências, das instituições que fazem o direito internacional, aproximando ordem e poder. Por hipótese, então, sobraria pouco espaço para os que não têm poder.

Há, portanto, duas visões extremas sobre o que ocorreria: sua perspectiva otimista assume que seria lidada através da regulação do direito internacional; sua visão negativista entende que a moralidade permanecerá sendo a ética do poder. Argumentamos que a resposta encontra-se no *continuum*. A prática diplomática se dá no intervalo entre a adaptação e a negação dos valores universais. A disputa sobre a legitimidade se transfere, de um lado, para interpretações sobre a melhor aplicação do universal e, de outro, para as exceções possíveis do universal.

Ainda que admitamos a centralidade das razões de Estado e suas consequências no plano da legitimidade, dois fenômenos contemporâneos implicam que a análise deva ser mais profunda. Primeiramente, devemos apontar que, a partir da Liga das Nações, a noção de

⁶⁸ Um processo paralelo ocorre no plano econômico. O marco de passagem, contudo, não é a queda do muro de Berlim, mas sim quando se define, como pensamento hegemônico no Ocidente desenvolvido, uma volta ao liberalismo, centrada na idéia de que o mercado é a força propulsora do desenvolvimento e o melhor regulador das relações entre os agentes econômicos. O movimento certamente fere o cerne das doutrinas terceiro-mundistas, que por sua vez, como plataforma de articulação político-diplomática, já se encontrava enfraquecido, em especial como consequência de divisões internas que começam a se delinear com as crises do petróleo (1973 e 1979).

segurança deixa, aos poucos, de ser sustentada exclusivamente pelo poder do Estado, e passa a ter uma base ampliada, coletiva (LAFER, 1994). As normas de segurança coletiva, se não agem definitivamente a natureza do sistema internacional, estabelecem uma fonte alternativa significativa para o estatuto da legitimidade. Em segundo lugar, tendo em mente as negociações como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e percebemos seu objetivo de autocontrole de ameaças, entenderemos também que são regulamentos que vão além do sentido imediato da negociação; as normas que proíbem a não-proliferação de armas nucleares serviriam a todos e geram, então, um tipo de legitimidade diferente do simples reconhecimento mútuo das soberanias. A legitimidade ganharia feição de universalidade que é marca da norma. Como diz Fonseca Jr,

“ainda que não seja obrigatoriamente cumprida, que seja violada em ocasiões específicas, a norma passa a se apoiar em um tipo mais forte de legitimidade, expressa na idéia de que, em algum momento, algo uniu a comunidade internacional em regras que a todos interessaria manter. A combinação de interesses se desprende de interesses nacionais e se torna em valor per se, em padrão a ser invocado ou negado – e, neste caso, com custos – mesmo pelos que têm sobras de poder” (2004, p. 192).

São muitos os fatores que são ponderados na tomada de decisão dos Estados, e argumentamos que seguir o caminho legítimo não é necessariamente o que sempre ocorrerá, ou que esse caminho sempre se apresentará como um fracasso. Há, no direito internacional – e ainda mais na prática – ampla aceitação de que, no final, todas as decisões sobre o uso da força militar são unilaterais, no sentido de serem feitas pelos Estados. Entretanto, tais decisões devem, por razões de conveniência ou princípio, ser feitas a luz da opinião e interesse dos outros para ganhar seu apoio (SLOCOMBE, 2003). Decisões que se afastem do rol das opções legítimas são possíveis, mas muito mais custosas.

2. Direito internacional: algumas reflexões

De modo oposto ao conceito de legitimidade, o direito internacional é um campo melhor definido, e sua função vem sendo mais exaustivamente analisada. Nessa seção, portanto, nos limitaremos a expor a abrangência do campo, seu fundamento e sua aplicabilidade.

Todo estudo, por certo, há de ser iniciado pela definição de seu objeto. Entendemos, nesse sentido, como necessário explicitarmos o que entendemos por direito internacional. Em suma, este é compreendido como:

“o conjunto de normas jurídicas [costumeiras e convencionais] que rege a comunidade internacional, determina direitos e obrigações dos sujeitos, especialmente nas relações mútuas dos estados e, subsidiariamente, das demais pessoas internacionais, como determinadas organizações, bem como dos indivíduos” (ACCIOLY, 2009, p.12).

Entretanto, mesmo já se inserindo nesse conceito a característica essencial do direito internacional em mutação – ou direito internacional pós-moderno -, qual seja, a emergência e o papel crescente do indivíduo (ACCIOLY, 2009), é importante enfatizar que os Estados ainda são de forma preeminente a fonte e o destino desse ramo do direito (REZEK, 2007).

Para alguns autores, como Cançado Trindade, o direito internacional não depende somente da vontade dos estados: *“se fosse produto exclusivo de tal vontade, não poderia obrigá-los e se obriga, não é mero produto de sua vontade”* (2002, p. 1087). Não obstante, conforme expressamos anteriormente, entendemos que não só é possível que o produto da vontade coletiva aja sobre sua fonte, como é de fato o que ocorre - embora não mais exclusivamente, pois, a partir do nascimento das organizações internacionais, estas passaram a também ser reconhecidas como fontes autônomas de direito internacional. Os Estados são a fonte constitutiva do direito internacional: se suas normas são superiores às outras – como é o caso da Carta das Nações Unidas, em virtude do art. 103 – é porque os Estados aceitaram que assim deva ser⁶⁹.

Cabe, na sequência, a indagação do que talvez seja a primeira questão que se apresenta quando tratamos de direito internacional, que surge fazendo referência a sua importância. Faz-se notar que essa questão contrasta de modo relevante com os diversos ramos jurídicos de aplicabilidade nacional. Não questionaríamos, por exemplo, se o direito brasileiro é importante⁷⁰. Entendemos, contudo, que esta é uma questão mais presente na mente dos indivíduos do que na dos Estados soberanos. De fato, contrariamente à opinião geral que se desenvolve em razão de algumas graves e espetaculares violações do direito internacional, *“este é aplicado, é observado de modo igualmente amplo e consistente, com toda a naturalidade, nas incontáveis situações de relações entre os estados e demais sujeitos de direito internacional”* (ACCIOLY, 2009, p. 12).

⁶⁹ Para melhor avaliar essa discussão, ver Rezek (2007).

⁷⁰ Acreditamos que é instrutivo nos perguntarmos por quê. Existem talvez três razões: assumimos, de forma correta, que um sistema legal efetivo é um elemento essencial a nossa sociedade; aceitamos sem questionar que este sistema, na prática, existe; e geralmente estamos confiantes que, dado o nosso sistema democrático, a lei presente em nosso sistema jurídico reflete um balanço justo entre os diferentes interesses presentes em nossa sociedade.

A segunda reflexão talvez seja mais essencial, e tem como questionamento central o fundamento do direito internacional. De certa forma, já lidamos com essa questão no capítulo anterior, de forma a ser somente necessário um resumo de nossas conclusões.

A descentralização do poder é característica da sociedade internacional. Por certo inexistente, no plano internacional, “*centro político-jurídico, com poderes para agir, quer como legislativo, quer como executivo, quer como judiciário, acima dos entes estatais que compõem o sistema internacional*” (ACCIOLY, 2009, p. 885). Contudo, isso não impede de emergir uma ordem jurídica. Como é possível essa emergência jurídica em um sistema caracterizado pela anarquia?

Ao compreendermos esta “*como um conjunto de princípios e regras destinados a reger as situações que envolvem determinados sujeitos*” (MAZZUOLI, p. 28), percebemos que não é essencial a idéia de centralização de poder. A subordinação – clássica na ordem interna – dá lugar à coordenação na ordem internacional. Nesse sentido, o Direito Internacional repousa sobre o consentimento⁷¹: suas fontes principais têm como fundamento a coordenação de interesses em função de comportamentos esperados e entende-se que os Estados somente se subordinam ao direito que livremente reconheceram ou construíram (REZEK, 2007). Dado o consentimento, o direito se expressa através de um corpo normativo que prescreve formas de comportamento a serem seguidas ou evitadas, cuja divergência caracteriza um ato ilícito internacional, passível de responsabilidade também nesse cenário.

Dessa forma, o direito não advém puramente das correlações de força, não nasce a partir do poder. Como descreve Accioly,

“querer reduzir o direito a sistema de relações de força não somente nega a qualidade de direito às normas regentes das relações entre estados como também contraria os fatos. Todos os estados observam, em suas relações, normas que conscientemente consideram obrigatórias, vinculantes e restritivas do exercício das respectivas soberanias nacionais (2009, p. 13).

Esse consentimento fundamental nasce do abstrato ao específico. Em primeiro lugar, faz-se imperativa o reconhecimento de normas gerais, como o *pacta sunt servanda* e o princípio de boa-fé⁷². A partir desse fundamento básico, novas expressões do consentimento têm lugar, como os demais costumes e tratados internacionais. Em outras palavras, o direito

⁷¹ Este fato, contudo, não nega a participação do poder na avaliação da racionalidade soberana no momento da criação da norma.

⁷² Esses princípios já estavam consagrados, no direito costumeiro, antes mesmo da adoção da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), a qual estabelece, no seu art. 26, que “*todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé*” (RANGEL, 2005).

internacional assume uma forma clara e sólida a partir do consenso, sendo sua expressão mais evidente e desenvolvida no cenário internacional contemporâneo.

Cabe destacar aqui a reflexão sobre o que para muitos analistas permanece como uma das mais perplexas questões nas relações internacionais - o fato de que "*quase todas as nações observam quase todos os princípios do direito internacional e quase todas as suas obrigações quase todo o tempo*" (HENKIN, 1979, p. 47). Com base em premissas construtivistas e racionalistas, Koh (1997) analisa as ideias de Franck e Chayes, percebendo que se o objetivo é o *enforcement* das regras internacionais, a obediência voluntária, não coercitiva, deve necessariamente ser uma engrenagem central do sistema.

De acordo com Franck, com bases construtivistas, se os Estados percebem a regra como justa, estariam mais propensos a segui-la. Quando os Estados regularmente justificam suas ações aos seus parceiros de acordo com as normas, sugere Chayes, indo de encontro à análise racionalista, torna-se mais provável que voluntariamente as comprem. Ou seja, complementa Koh, ambas as análises sugerem que a chave para o funcionamento do direito internacional é a internalização das regras, o que ele chama de obediência. Complementa, então, que "*a transnational actor's moral obligation to obey an international norm becomes an internally binding domestic legal obligation when that norm has been interpreted and internalized into its domestic legal system*"⁷³ (1997, p. 23). Dessa forma, ressalta-se a necessidade de uma dupla construção – interna e externa as fronteiras do Estado soberano – para o funcionamento do corpo normativo internacional expresso pelo direito das gentes, mas que, uma vez em funcionamento, torna-se tão presente nos cálculos soberanos quanto às considerações mais diretamente ligadas à sobrevivência e à segurança.

Uma terceira reflexão se relaciona com o dinamismo do Direito Internacional. Como constatamos no capítulo anterior, é evidente que o cenário internacional não é estático: tanto o poder quanto ideias agem de forma a modificá-lo⁷⁴. De modo lógico, o direito internacional só pode ser um elemento importante da sociedade de Estados se conseguir refletir o dinamismo presente dentro desta: deve, portanto, também estar sujeito a mudanças.

O sistema legal internacional por certo contém procedimentos que permitem certa flexibilidade. Princípios como *rebus sic stantibus* – um acordo pode perder seu caráter

⁷³ Tradução nossa: "a obrigação moral de um ator transnacional de obedecer uma norma internacional torna-se uma obrigação legal doméstica compulsória quando essa norma é interpretada e internalizada no sistema legal doméstico".

⁷⁴ Ver capítulo 1 – seções 1.1 e 1.2.

obrigatório quando as condições materiais mudarem – e, no direito ao uso da força, o princípio de auto-defesa, injetam de fato flexibilidade nos compromissos legais, definindo exceções às normas estabelecidas (ABBOTT *et al*, 2000). De fato, “o Direito Internacional Público vem, ao longo do tempo, desde a época provável de seu nascimento, ganhando novos contornos e evoluindo *pari passu* ao avanço da sociedade internacional” (MAZZUOLI, p. 30). Contudo, o processo de evolução do direito internacional apresenta uma dinâmica lenta: no cenário internacional, a jurisprudência é considerada fonte secundária; o costume é difuso e impreciso; e os tratados só podem produzir modificações de forma lenta. Nesse sentido, a ausência de um poder legislativo com amplas capacidades limita – embora, deve-se ressaltar, não de forma absoluta – a evolução do direito internacional. A médio e longo prazos, este evolui, mas a curto prazo é possível que apresente descompasso em relação a novos consensos que estão a emergir no seio da sociedade internacional.

Por fim, devemos expor nossa compreensão que a legalização – particular forma de expressão do consentimento, quando de acordo com os preceitos do direito internacional – caracteriza-se por três componentes principais, ou dimensões que definem sua solidez: obrigação, precisão e delegação. Esta análise tem como base principal o estudo de analistas como Kenneth W. Abbott, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter e Duncan Snidal⁷⁵, o qual resumiremos a seguir.

Obrigação é o nível a que Estados e outros atores são atados a regras ou compromissos; especificadamente, significa que estão legalmente constrangidos a certa regra ou compromisso, no sentido de seu comportamento ser, então, sujeito à análise e responsabilidade sob a ótica do direito internacional aplicável. Precisão se relaciona à profundidade em definir a conduta autorizada ou prescrita. Por fim, por delegação compreende-se a transposição, a terceiras partes, de autoridade para implementar, interpretar e aplicar regras.

Por certo, cada uma dessas dimensões compreende escalas e gradações, e não uma dicotomia rígida. Conseqüentemente, o conceito de legalização compreende um *continuum* multidimensional, abrangendo desde o tipo ideal onde todas as propriedades são maximizadas, passando por formas parciais ou *soft* de legalização, até o nível de completa ausência legal (outro tipo ideal).

⁷⁵ A análise completa pode ser encontrada em ABBOTT *et al* (2000).

Nesse sentido, muitos compromissos internacionais, que para um jurista seriam considerados obrigações legais compulsórias, quando desprovidos de níveis significantes de precisão ou delegação, seriam considerados parciais ou *soft* sob esta definição.

Note-se que a legalização foi definida a partir das características de suas regras e procedimentos, não em termos de eficácia ou rigor. Esta concepção de legalidade, por sua vez, de fato, criaria uma base comum para cientistas políticos e advogados, movendo-se de uma visão estreita da lei em relação ao seu *enforcement* por um soberano. Contudo, não nos permite identificar dimensões variáveis cujos efeitos no comportamento internacional possam ser empiricamente analisados, o que é essencial para nossa análise, que de outra forma propõe uma base político-jurídica comum.

Conceitualmente, autores de instrumentos legais podem combinar quaisquer níveis de obrigação, precisão e delegação para produzir a instituição que combina com sua necessidade específica. Por exemplo, os acordos relativos à propriedade intelectual (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property*), criados a partir da Organização Mundial de Comércio (OMC), são forte nos três elementos. A ata final da conferência de Helsinki sobre segurança e cooperação foi explicitamente não legalmente obrigatória e delegou pouca autoridade, embora fosse moderadamente precisa. A declaração universal dos Direitos Humanos foi, a princípio, minimamente legalizada, embora o regime de direitos humanos tenha evoluído a formas mais concretas com o tempo.

Ao ligar as obrigações internacionais a essas dimensões, estamos posicionando a existência do direito internacional como, *per se*, um corpo de regras e normas aceitas consensualmente (portanto, legítimas) e impositivas. Por certo, essa concepção reflete um tema geral de nosso estudo: a rejeição de uma dicotomia rígida entre a legalização e a política mundial. Essa reflexão é bem resumida por Kenneth Abbott e Robert Keohane:

“At one extreme, even ‘pure’ political bargaining is shaped by rules of sovereignty and other background legal norms. At the other extreme, even international adjudication takes place in the ‘shadow of politics’: interested parties help shape the agenda and initiate the proceedings; judges are typically alert to the political implications of possible decisions, seeking to anticipate the reactions of political authorities. Between these extremes, where most international legalization lies, actors combine and invoke varying degrees of obligation, precision, and delegation to create subtle blends of politics and law. In all these settings, to paraphrase Clausewitz, ‘law is a continuation of political intercourse, with the addition of other means’”⁷⁶ (2000, p. 26).

⁷⁶ Tradução nossa: “Em um extreme, mesmo a pura barganha política é moldada por regras de soberania e outras norma de fundo legal. No outro extreme, mesmo as setenças internacionais acontecem às sobras da política: partes interessados ajudam a moldar a agenda e iniciam os procedimentos; juízes estão tipicamente

Por consequência, entendemos que o direito internacional é caracterizado por forte legitimidade, sendo forte expressão consensual. Contudo, à medida que precise ser caracterizado por elementos de obrigação, precisão e delegação para apresentar-se em sua forma mais eficaz, tem como efeito colateral uma maior rigidez. Como desenvolve Bjola, *“para ser eficaz (...) as dimensões substantivas e procedimentais requerem firme legalização. Quanto maior o nível de obrigação, precisão e delegação da norma ao uso da força, mais forte é a sua capacidade de produzir legitimidade”* (2005, p.6). Essa rigidez, no entanto, pode ser um problema quando considerações de *high politics* estão em jogo, como as questões securitárias. Deve um Estado não agir, devido às restrições ao uso da força, quando uma ameaça a sua segurança está em jogo? Quando um novo consenso emerge no campo normativo, e não há precedente no direito internacional, a sociedade anárquica deve ignorá-la em nome da estabilidade proporcionada pelo direito? Em suma, como esta responde a novas situações não previstas pelo direito internacional?

alertas às implicações políticas das possíveis decisões, procurando antecipar as reações das autoridades políticas. *Entre esses extremos, onde a maioria da lei encontra-se, atores combinam e invocam vários níveis de obrigação, precisão de delegação para criar pontos de união entre a política e o direito. Nesse padrão, para parafrasear Clausewitz, “o direito é uma continuação da política, com a adição de outros meios”.*

Capítulo III – Sobre o *jus ad bellum* e quando o uso da força é legítimo

1. *Jus ad bellum* e a idéia de guerra justa

O estrategista britânico Basil Liddel Hart uma vez escreveu que “*se você quer paz, compreenda a guerra*”, enquanto o revolucionário Leon Trotsky declarou que “*você pode não estar interessado na guerra, mas a guerra está interessada em você*” (apud SHEEHAN, 2008, p. 215). Tendo em vista que por volta de 14.400 guerras aconteceram durante a história escrita, tirando a vida de algo como 3,3 bilhões de pessoas (*ibidem*), essas reflexões parecem apropriadas.

Guerra, por qualquer que seja sua motivação, ou intenção, é sempre algo destrutivo, algo que produz imensa miséria, que traz junto casualidades. Contudo, não são de todo idênticas. Há guerras que duram um ano; outras, séculos. Algumas guerras envolvem diretamente somente dois países, enquanto no século passado presenciamos duas guerras de proporção mundial. Em algumas guerras podemos apontar um grande agressor, enquanto em outras as hostilidades têm raízes tão profundas que é muito complicado dizer quem começou o quê. Essas diferenças, entendemos, podem levar a compreensão de algumas guerras como inevitáveis, ou necessárias, em contraste com outras cujas origens podiam ser remediadas de outras formas. Existiriam, dessa forma, guerras justas⁷⁷ (em oposição a guerras injustas)? Em caso positivo, quem tem o poder de assim adjetivar às guerras? Existiria, por consequência, um direito de ir à guerra sob certas circunstâncias? Quais seriam esses momentos?

Desde Cícero a São Tomas, de Erasmus de Rotterdam até Grotius e Pufendorf, o conceito de “guerra justa” é usado para mostrar as condições através das quais a retórica da beligerância encontra os padrões de racionalidade e moralidade para justificar o uso da força (LAROCHELLE & THAUREAU, 2009)

⁷⁷ Devo aqui deixar claro que esse estudo se concentra em um caminho em particular de pensar a justificação do uso da força - nomeadamente a tradição da guerra justa – sem negar – ou mesmo sem chegar a discutir -, contudo, o fato de que há outras formas de pensar sobre a questão.

Devemos ainda enfatizar que, ainda que a história da política internacional em muito antecede o século XVII, somente nos últimos trezentos ou quatrocentos anos, aproximadamente, o processo de desenvolvimento de uma ordem global vem aparecendo, com a gradual expansão da visão européia que se desenvolveu com o conceito de soberania (ver capítulo I – seção 1.3). Entendemos, então, que a esse conceito se agregaram as percepções européias sobre a guerra. Consequentemente, por hipótese, é imperativa sua ótica como ponto de partida, deixando em segundo ou terceiro plano às concepções originadas em outras partes do mundo, como os conceitos orientais.

Essa tradição se preocupa em colocar limites morais ao uso da força pelos estados, não somente estipulando certas ocasiões (*jus ad bellum*) nas quais o uso da força é aceitável, mas também explicitando que o comportamento durante as hostilidades deve observar certos constrangimentos (*jus in bello*⁷⁸). Esse estudo se enfocará prioritariamente no primeiro conceito, que vem sendo questão normativa central na política internacional até os dias de hoje (SMIT, 2005).

O objetivo dessa concepção não é um mundo justo, sem guerras, mas limitá-las a momentos quando seria estritamente necessária (SHAPCOTT, 2008). Mesmo Erasmo, pacifista *par excellence*, admitia que o uso da força era, por vezes, um imperativo (na sua época, primordialmente, em função da defesa contra os turcos). Ou seja, poucas vezes a questão era o uso da força *per se*, mas sim seu limite, quando se justificava.

Num mundo de Estados soberanos, as justificativas para a guerra não são dadas por Deus ou pela humanidade⁷⁹, mas por outros Estados (*ibidem*). A priori, defendia-se que a única justificativa aceitável era a defesa da soberania do estado. Contudo, essa idéia, desde o princípio, foi constantemente forçada com diferentes concepções do que era necessário para a segurança de um estado, nomeadamente o direito soberano de garantir sua segurança através de conquistas (REUS SMIT, 2008).

De fato, ainda que Roma insistisse que um colégio de padres (os *fetiales*) se engajasse em longas deliberações sobre se a declaração de guerras compreendia os critérios para ser vista como guerra justa (ARMSTRONG & FARRELL, 2005), motivos como religião, ideologias, ou rivalidades militares, foram expressos e aceitos para a conquista territorial. A famosa frase de Júlio César “*Veni, vidi, vici*” (vim, vi, conquistei) é exemplo claro de que guerra justa seria toda aquela que Roma assim a considerasse, ou seja, sempre que servisse ao seu interesse imperial.

⁷⁸ Este estudo se concentra nas questões internacionais, e não domésticas, da legitimidade em relação ao uso da força. Contudo, reconhecemos que a existência de grandes diferenças nas perspectivas nacionais em relação a essa ferramenta é também um aspecto do problema internacional. Nesse sentido, a recente ênfase dos EUA no uso militar poderia ser colocado em perspectiva de sua tradição Jacksoniana (RUSSEL, 2001) e outros elementos dentro de sua sociedade que não hesitaríamos de chamar de militaristas (JUDT, 2005, p. 14-18).

⁷⁹ O conceito de “guerra santa”, apresentado pelas três grandes religiões monoteístas, ofereceram uma diferente preposição ao uso da força. Sua ordem fora absoluta: não havia espaço para argumentos; nenhum debate fora tolerado, pois estávamos diante o plano divino. O povo de Javé, os discípulos de Alá ou as crianças no nosso senhor Jesus Cristo, todos por ora recusaram a oportunidade de discutir as fundações da guerra, o que os impediu de se tornar a base para o desenvolvimento futuro. Contudo, alguns filósofos religiosos, como são Tomás de Aquino e Santo Agostino, utilizaram-se de bases racionais, o que permitiu um desenvolvimento futuro a partir de suas argumentações.

Até – e durante - todo o século XIX, a idéia de guerra justa ainda estava, na prática, ligada ao interesse da entidade soberana - interesse que, por sua vez, era por direito definido pelos Estados. Nesse sentido, muitos compreendiam que o privilégio de guerrear definia a sua própria essência soberana, e o direito das gentes a entendia como uma faculdade inerente a soberania (MIALHE, 2007).

Desde o período de Roma Imperial até o século XX, foram vários os ensaios que surgiram defendendo a idéia de que nem toda guerra é legítima. A idéia da guerra justa, nascida a partir das reflexões de filósofos como Santo Agostino (354-430) e Santo Tomás de Aquino (1225-1274), teve expressão em autores como Francisco de Vitoria (1493-1546) e Grotius, no direito das gentes, e culminaram em algumas normas de direito internacional: a Sociedade das Nações (1919-1939), que aprovou algumas restrições ao *jus ad bellum* - não rompendo com a norma consuetudinária, mas considerando a guerra como um meio excepcional e motivo de preocupação -, e o Tratado de Paris (ou Pacto Briand-Kellog, de 1928), condenando o recurso a guerra para resolver controvérsias internacionais, foram talvez seus mais conhecidos produtos (MIALHE, 2007). Contudo, analisando sob a ótica de Abbott e Keohane⁸⁰ (2000), são normas fracas (*soft*) de direito das gentes, por não terem como elementos característicos forte obrigação, precisão ou atribuição de competência.

Foi somente a partir das horríveis consequências da Segunda Guerra Mundial que, em 1945, o escopo das guerras legalmente justificadas foi dramaticamente modificado⁸¹, com a criação da ONU. Seus objetivos se definiam, acima de tudo, “*to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind*” (CARTA DA ONU, 1945 apud RANGEL, 2005, p. 36). Com esse preâmbulo em mente, o uso da força foi sujeito ao domínio da lei de forma muito mais clara do que jamais havia sido tentado anteriormente⁸² (EVANS, 2004), razão a qual define usá-la como ponto de partida para a compreensão do *jus ad bellum* na sua acepção contemporânea. Por ora, destacamos que esse sistema ONU foi fruto direto de dois fenômenos paralelos: o fortalecimento da idéia de que o uso da força é, por si, um mal a ser evitado, e que somente deve ser utilizado em

⁸⁰ Ver capítulo 2 - seção 2.

⁸¹ Entendemos que, de fato, essa mudança foi um processo que não iniciou em 1945, podendo ser encontrado, por exemplo na Liga das Nações, que lhe é anterior. Contudo, a criação da ONU foi certamente marco mais importante, quíça definidor, desse processo.

⁸² Importa observar, como coloca Rezek, “*que a Carta da ONU teve a oportuna cautela de não se referir nominalmente à guerra – termo sempre capaz de comportar interpretação restritiva -, mas a algo bem mais extenso e abrangente: o uso da força, e até mesmo a ameaça de tal atitude*” (2007, p. 347).

circunstâncias extremas; e a distribuição de poder no sistema internacional, que era caracterizada por um grupo de Estados que, satisfeitos com o *status quo*, favoreceram a criação de um sistema que, *de jure*, congelava suas capacidades como grandes potências⁸³.

A carta das Nações Unidas confere legitimidade ao uso da força em duas situações: em nome da auto-defesa (capítulo VII, artigo 51), que permaneceu um direito soberano⁸⁴, e o uso desta como parte da aplicação da paz através da força, quando deliberado pelo Conselho de Segurança em resposta a “*qualquer ameaça a paz, violação a paz, ou ato de agressão*” (capítulo VII, artigo 42) (CARTA DA ONU, 1945 apud RANGEL, 2005, p.50).

De certa forma, essa nova configuração está de acordo com o pensamento de Grotius, que já dizia que “*a guerra é (...) algo tão horrível que nada além da mais alta necessidade e da mais profunda caridade pode torná-la correta*” (1925, p. 442). Contudo, esses momentos extremos de grande necessidade são ainda controversos. Em primeiro lugar, as próprias variações das definições de necessidade e caridade (motivos humanitários) estão entre as mais citadas justificações para o uso da força nos anos contemporâneos. A própria natureza cambiante das ameaças, somando-se a ambiguidade dos artigos da Carta, levaram a formação de uma área cinzenta, onde estão em debate a legitimidade de certas ações (BJOLA, 2005). Atualmente, como aponta Evans,

*“as we look out on the world around us, those rules seem to be in serious disarray, their application erratic and their interpretation contested (...) too many states are seen as making up the rules as they go along, going to war when they should not, and not going to war when they should”*⁸⁵ (2004, p. 59).

Em segundo lugar, o regime legal implementado com a ONU é, de fato, cheio de contradições. Para além da questão, tão bem argumentado pelos países do então chamado terceiro mundo, de que a igualdade legal sentasse confortavelmente com a desigualdade material, para as questões de segurança, as próprias assimetrias materiais foram incorporadas à jurisdição, em nome de um realismo que permitiria o seu funcionamento de fato, com a

⁸³ Nos referimos aos grandes Estados vencedores da Segunda Guerra mundial, quais sejam, os EUA, a URSS, a França e o Reino Unido.

⁸⁴ Diz o artigo: “*Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council*” (CARTA DA ONU apud RANGEL, 2005).

⁸⁵ Tradução nossa: “na medida em que olhamos para o mundo ao redor de nós, as regras parecem estar em séria desordem, sua aplicação é errática e sua interpretação contestada (...) também muitos Estados são vistos como fazendo as regras enquanto caminham, indo à Guerra quando não poderiam, e não indo quando deveriam”.

instituição dos membros permanentes com poder de veto no Conselho de Segurança⁸⁶. Talvez esse tenha sido um dos motivos que permitiu a não desintegração do sistema ONU, mas na prática também acabou por caracterizar forte imobilidade em muitos momentos durante, e depois, da Guerra Fria⁸⁷. Como aponta Bjola, “*isso permitiu [as grandes potências] a bloquear qualquer resolução percebida como detrimental de seus interesses, ou de seus aliados, fato que contribuiu para o congelamento das Nações Unidas, com algumas pequenas exceções, em uma condição de paralisia institucional*” (2004, p. 10).

Com essas reflexões, nos perguntamos se a aprovação da ONU deve ser condição *sine qua non* para a legitimação do uso da força. Destacamos em primeiro lugar que, sem dúvida, essa autorização formal é desejável. Mas se olharmos para o mecanismo através do qual essa legitimação seria possível, ou seja, a aprovação unânime dos cinco países com assento permanente (P5) no Conselho de Segurança da ONU⁸⁸, concluímos que, na prática, esse mecanismo é reflexo direto da aprovação da Rússia, China, Reino Unido, França e EUA, independente de quão bem justificada ou amplamente aceita – perante e pela comunidade internacional - a ação pode ser. De certa forma, então, apontar que a resolução do conselho de segurança é essencial é dizer que os P5 são, em última instância, a fonte de legitimidade no cenário internacional em questões de segurança (SLOCOMBE, 2003).

A questão de como perceber a legitimidade então, se não através das especificações do Conselho de Segurança, se faz necessária. Como apontam Tucker e Hendrickson (2004, p. 156), “*em última instância (...) legitimidade está enraizada na opinião, e então ações que são ilícitas em qualquer desses sentidos pode, em princípio, serem consideradas legítimas*”. Em que situações uma ação pode ser considerada legítima, apesar de ilícita? Como se apresentaria

⁸⁶ A estrutura do conselho de segurança da ONU reflete, em suma, a distribuição internacional de poder do final da Segunda Guerra Mundial. Os cinco países mais poderosos que saíram vencedores do conflito tornaram-se membros permanentes desse órgão, e a eles foi também concedido poder de veto nas decisões. Dessa forma, alguns estudiosos entendem que a própria efetividade do CS da ONU foi minada desde seu começo para interpretar, decidir e fazer valer as provisões da Carta (BJOLA, 2005). Os outros dez assentos são ocupados por membros de forma não-permanente, ou seja, os demais membros da ONU se revezam em ocupá-los, sem o mesmo poder de veto.

⁸⁷ Apesar de todas essas contradições, a contribuição do regime instaurado no período em reduzir o estado de guerra interestatal é uma das conquistas mais significativas da sociedade internacional. Desde 1945, o número de Estados soberanos quadruplicou, e com eles o número de disputas em potencial sobre territórios, identidades, e recursos. Contudo, o número de guerras diminuiu (FALK, 2005).

⁸⁸ Deixando, por hipótese, de lado a questão de que, *de juri*, ao menos cinco dos países membros não-permanentes necessitariam aprovar também, pois, na prática, é altamente improvável, no momento de unanimidade dos P5, sua desaprovação.

a ação legítima? Como é possível, fora do direito internacional, emergir fundamento consensual do legítimo em uma ordem anárquica?

2. Legitimidade deliberativa

As provisões legais, como vimos, oferecem um critério impreciso e insuficiente para discriminar propriamente a distinção legítimo/ilegítimo, em alguns momentos. A aproximação dos conceitos de legalidade e legitimidade ignora, por um lado, as situações nas quais os procedimentos legais são meros instrumentos de manipulações dos estados mais poderosos e, por outro, os momentos nos quais os novos consensos emergem a partir de novas ameaças securitárias ou considerações ideacionais se distanciam da forma como o direito internacional se apresenta.

Nesta seção, introduziremos a solução proposta por Bjola (2005), através da teoria comunicativa de Jürgen Habermas, construindo o conceito de legitimidade deliberativa, compreendido como o comprometimento não coercivo de um ator em obedecer a uma norma através de critérios e regras emergidos de um consenso apresentado pela ação comunicativa (*communicative action*).

Ainda que tenha sido formulada a mais de duas décadas atrás, a teoria de ação comunicativa de Habermas (1984) somente foi introduzida no estudo das relações internacionais recentemente. O argumento central dessa teoria faz referência às circunstâncias quando a ação dos atores, mesmo advinda de cálculos racionais de interesses, é coordenada também através de bases consensualmente definidas (RISSE, 2000).

A ação comunicativa implica um modo de interação entre atores baseados na lógica da argumentação, *i.e.*, em convencer os demais Estados a mudar suas convicções iniciais para atingir uma posição consensual, em dois níveis fundamentais⁸⁹: a veracidade da asserção feita (ou conformidade com os fatos do mundo) e a moralidade da norma argumentada. Em outras palavras, o objetivo dos atores engajados no comportamento deliberativo, mesmo tendo como fim a maximização de interesses e preferências (*i.e.* lógica do consequencialismo – bem definido pela escola realista), através da percepção das normas descrita por ponderosas instituições sociais (*i.e.* lógica da adequação – desenvolvida pela escola construtivista),

⁸⁹ Ainda é adicionado um terceiro nível, o da autenticidade do propositor (RISSE, 2000), que será posto em um plano secundário na nossa análise por já ter sido previamente definido no capítulo I: os Estados soberanos são, no plano internacional, claramente, os detentores desse elemento.

buscam atingir um consenso comunicativo em relação à conformidade dos fatos com a norma socialmente construída. Fortes ações comunicativas vão adiantes, se referindo a atos que vão além da preferência individual, e se estendem as razões normativas como um fim em si mesmo (HABERMAS & COOKE, 1998, p. 326–9).

Essa lógica é vulnerável a três críticas principais (BJOLA, 2005). Em primeiro lugar, atores devem estar preparados para mudar suas convicções e ser persuadidos pelos mais fortes argumentos apresentados. Esse requisito é dificilmente atingido, especialmente quando fortes considerações políticas estão envolvidas, ou os atores estão divididos por fortes convicções ideológicas. Segundo, a ação comunicativa descreve um modelo ideal no qual as relações de poder são postas em segundo plano, o que é raramente o caso devido às assimetrias de poder existentes. Em terceiro lugar, a ação comunicativa supostamente ocorre num fundo definido por um sistema de normas consensuais, definidas por valores intersubjetivos universais aos quais os Estados devem fazer menção. Contudo, no sistema internacional esse sistema ideacional é fortemente disputado e difuso (WIGHT, 1966).

Se essas críticas têm fundamento, o que torna o modelo de ação comunicativa o mais apropriado para avaliarmos a legitimidade de uma ação? A resposta é simples, como muitos autores que a defendem o reconhecem: ele não é. O direito internacional, como vimos, apresenta vantagens muito mais evidentes e apresenta, de forma clara e concreta, o consenso no cenário internacional. Não obstante, essa solidez pode ter um efeito colateral caracterizado por forte inflexibilidade, que em questões de mais alta importância, *e.g.* as questões securitárias, tornam possível o distanciamento entre o legal e o legítimo. Nesse sentido, basicamente dois argumentos tornam o comportamento deliberativo o mais apropriado para adjudicar entre o uso da força legítimo e ilegítimo (BJOLA, 2005):

Primeiro, a ampla zona cinzenta de questões que não são bem definidas pela Carta das Nações Unidas, assim como os fracos mecanismos de *decision-making* e *enforcement* de suas provisões, é caracterizada por amplo espaço de contestação, demandando uma deliberação coletiva. Segundo, embora seja ausente no sistema internacional um quadro normativo estável, pois as obrigações morais são predominantemente moldadas no nível doméstico, as decisões consensuais deliberativas possibilitam uma coordenação válida dessas éticas conflitantes, e com o desenvolvimentos das organizações internacionais – entre as quais a ONU é a mais proeminente – existe forte base institucional onde essas deliberações podem ocorrer, limitando o escopo dos discursos retóricos devido a transparência e visibilidade das

instituições e ajudando a forjar compromissos mesmo mediante incertezas em relação a interesses, identidades e valores por parte de alguns atores (RISSE, 2000).

Dessa forma, a legitimidade deliberativa não vem a tomar o lugar do componente legal, mas a adicionar uma segunda dimensão a questão, trazendo clareza analítica no momento em que o direito se torna contestável. Como veremos, apresenta diversos problemas, convidando a sociedade anárquica a endereçar as falhas do direito internacional e a novamente aproximá-lo ao campo do legítimo.

3. As novas circunstâncias

Durante o período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o cenário atual aconteceram desafios periódicos à Carta das Nações Unidas, especialmente relativos a suas fortes restrições ao uso da força. Nos últimos anos, os desafios que mais obtiveram atenção foram as alegadas emergências humanitárias e as demandas pela expansão dos imperativos securitários. Nas próximas duas subseções passaremos a analisar casos nos quais o legal e o legítimo claramente se afastam, em função do direito ao uso da força não mais refletir as situações políticas e ideacionais da realidade contemporânea. A intervenção humanitária no Kosovo e a invasão do Afeganistão em função da Guerra ao Terror, nesse sentido, serão nosso foco de análise.

Não obstante, destacamos que não estão entre os objetivos desse estudo analisar as causas mais profundas das guerras, ou mesmo seu desenvolvimento e suas consequências diretas. Aqui nos limitaremos a tratar, em um primeiro momento, nos seus diagnósticos em função de sua legalidade e legitimidade, e, em um segundo momento, nos debates que essa questão suscita.

3.1. Intervenção humanitária no Kosovo

A origem do conflito entre as autoridades sérvias e os kosovares de etnia albanesa antecede, pelo menos, até 1989, quando o presidente Slobodan Milosevic removeu a autonomia da região, e revogou alguns direitos conquistados pela minoria. A região, parte da antiga Iugoslávia, era composta majoritariamente por pessoas de etnia albanesa (aproximadamente 90%). Contudo, o país era hegemônico pela maioria sérvia, que constituía os demais 10% da população de Kosovo, e ditava as regras. A tensão foi se desenvolvendo no decorrer da década de 90, culminando em um conflito em 1998, quando a

escalada da violência e o risco de uma expansão para o âmbito regional exigiu uma resposta da sociedade internacional.

Após o fracasso dos diversos meios diplomáticos utilizados para a resolução do conflito, a OTAN programou ataques aéreos contra a Iugoslávia, com a função nominal de proteger dos direitos humanos da população de etnia albanesa, que estavam sendo violados profundamente. Estes ataques, contudo – que evidentemente não constituíam autodefesa (individual ou coletiva) - não foram autorizados pelo Conselho de Segurança da ONU (SCHOLTZ, 2004). Como vimos na seção anterior, de modo claro o uso da força legal se limita a esses dois momentos. Sem a aprovação do Conselho de Segurança, mesmo a intervenção humanitária violaria a proibição do recurso do uso da força.

Contudo, a questão certamente não teve um desfecho tão simples. Desenvolveu-se um debate que questionava o uso da força em instâncias outras que não a auto-defesa, mesmo que não autorizadas pelo conselho de segurança. Pode a força ser usada para suspender atrocidades e violações massivas de direitos humanos, como foi o caso do Kosovo? O uso da força se justifica em relação a fins humanitários? Por certo, os eventos que ocorreram em Kosovo no fim de década de 1990 trouxeram a debate o conceito dessa nova modalidade de intervenção e chamou cientistas políticos e juristas a revisitar essa noção.

Compreendemos que o sistema internacional legal certamente passou por diversas modificações desde a fundação das Nações Unidas. Os princípios da ONU seriam, em suma, flexíveis; e este novo princípio, um passo adiante nesta evolução. De acordo com Reisman:

*“None of us are compelled to ask (...) if the lawfulness of the Kosovo action is a consistent strict constructionist of the Charter. After all, who amongst us insists on a textual interpretation of article 2 (§7)90? But we are all stricter when it comes to reading article 2 (§4)91”*⁹² (apud SCHOLTZ, 2004, p 8).

Nesse sentido, é argumentado que a flexível interpretação do artigo 2 (§7) pode ter efeitos análogos em relação ao artigo 2 (§4). A base desse argumento é que, assim como é consagrado que a defesa da jurisdição doméstica não pode ser usada como princípio permissivo a violações aos direitos humanos, também seria verdade que os limites ao uso da

⁹⁰ Diz o artigo: *“Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”* (CARTA DA ONU, 1945 apud RANGEL, 2005, p. 37).

⁹¹ Diz o artigo: *“Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta”* (CARTA DA ONU, 1945 apud RANGEL, 2005, p. 37).

⁹² Tradução nossa: *“nenhum de nós está compelido em perguntar (...) se a ilicitude de Kosovo é um 2 (§7)? Mas todos somos mais literais no que diz respeito ao 2 (§4)”*

força não podem ser invocados a impedir ação em defesa desses direitos. Devido ao fato de que os procedimentos do Conselho de Segurança se mostraram insuficientes para trazer os resultados esperados, medidas alternativas devem se tornar possíveis.

É fato consensual que o princípio da soberania estatal não abrange a percepção que o estado membro da sociedade internacional é livre de certas responsabilidades com seus próprios cidadãos e outros membros da comunidade internacional. Como vimos, a soberania não é absoluta, o que permite uma interpretação jurídica mais flexível em relação ao artigo 2 (§7). Os artigos 55 e 56 da ONU solicitam aos membros a promoção de respeito e observância aos direitos humanos, e os Estados são passíveis de responsabilidade internacional quando descumprem tais normas. Nesse sentido, a soberania estatal de fato não mais serve como razão para a defesa da não-intervenção onde violações de direitos humanos são cometidas (SCHOLTZ, 2004).

Contudo, a aceitação do *approach* flexível à interpretação do artigo 2 (§7) não significa que o artigo 2 (§4) possa ser interpretado como permissivo ao uso unilateral da força por razões humanitárias. O recurso unilateral do uso da força vem contra a disposição mais fundamental da Carta: a promoção da paz. Deve ser excepcional, limitando-se a autodefesa. Dever-se-ia alcançar o consenso por via multilateral.

A Rússia - tradicionalmente alinhada com a Sérvia - e a China - inconfortável com transgressões dos direitos soberanos - deixaram claro que qualquer esforços para obter um mandato para intervenção militar no Conselho de Segurança não se concretizaria devido ao seu poder de veto. Consequentemente, a invasão proposta pelos EUA encontrou-se perante uma situação complicada: ou abandonava o povo de Kosovo a um regime opressor - por parte de Belgrado - e aceitava o que estava para se tornar um processo de limpeza étnica - que criaria um balanço demográfico mais favorável à dominação da minoria sérvia; ou agia de forma a violar suas obrigações com a Carta das Nações Unidas em relação ao uso da força.

Apesar das diferenças entre os atores mais importantes, o contexto deliberativo da intervenção foi moderadamente balanceado. Cada lado basicamente não encontrou dificuldades em apresentar e defender suas posições. Enquanto os EUA, Reino Unido e França estavam determinados a dar um fim nas ações de Milosevic frente à minoria kosovar, os outros dois membros permanentes do Conselho de Segurança, expressando fortes reservas quanto à intervenção, possibilitaram os representantes da Iugoslávia de apresentar sua defesa em bases justas (BJOLA, 2005).

Conforme sabemos, a OTAN decidiu agir, apoiando-se na natureza regional da iniciativa e no apoio de todos os Estados vizinhos (com exceção da Grécia). Dada a reputação do regime de Milosevic como agressivo (dadas às operações na Croácia e, especialmente, na Bósnia), a possibilidade de ocorrer um banho de sangue em Kosovo, assim como envolver outros países da região, foram considerados iminentes pela sociedade internacional. Dado que motivações que não as razões humanitárias e de segurança regional eram implausíveis, dado que Kosovo não representava nenhuma significância econômica ou estratégica, como demonstra Bjola (2005), o desenvolvimento da noção da intervenção humanitária foi uma reação que tomou maior força no campo das idéias.

Martha Finnemore (2004), em seu estudo sobre a construção normativa em respeito a intervenções humanitárias, mostra que esse princípio, que já se apresentava desde o século XIX - foi presente na independência da Grécia (1821-7), em agitações na Bulgária (1876-8), entre outros exemplos – se desenvolveu intensamente no final do século XX, e antes mesmo da intervenção no Kosovo já assumia valor de forte consenso normativo no sistema internacional.

Esse novo princípio se aplicava perfeitamente à situação de Kosovo devido às atrocidades cometidas em contravenção aos direitos humanos e à aparente passividade da ONU, que não provinha respostas adequadas (SCHOLTZ, 2004). A brutalidade sérvia, a qual compreendeu o massacre de mais de 7000 muçulmanos na região de Srebrenica em 1995, sob os auspícios dos *peacekeepers* da ONU, foi certamente um fator encorajador para a resposta internacional a próxima fase de limpeza étnica, agora em Kosovo (FALK, 2005). A mídia apresentou a emergência humanitária como um desafio moral. Ao mesmo tempo, o Conselho de Segurança rejeitou a proposta de resolução que censuraria a intervenção, e aceitou a tarefa de trabalhar com a OTAN nas operações de *peacekeeping*, o que pode ser entendido como uma legitimação retrospectiva da ação pela ONU.

Tendo em vista esse *background*, a Comissão Independente do Kosovo (*Independent Commission on Kosovo*) percebeu que a melhor forma de compreender essas pressões legais, políticas e morais contraditórias envolve a distinção entre legalidade e legitimidade. De fato, a intervenção da OTAN foi percebida como ilegal devido à resoluta proibição ao uso da força, mas legítima devido a sua efetiva resposta a iminente catástrofe humanitária (FALK, 2005). Concordamos, de fato, com a distinção. Contudo, entendemos que o que deu a legitimidade a ação não foi a efetividade da resposta, mas o apoio internacional que a intervenção obteve, devido ao consenso gerado a partir das deliberações por parte da sociedade anárquica.

Por fim, cabe argumentar em relação ao dinamismo que o direito apresenta frente a essas novas questões. Visto que falhou em compreender o novo consenso emergente, devemos questionar se incorporou essa nova norma consensual. O direito internacional passou, a partir de Kosovo, a aceitar as intervenções humanitárias como lícitas?

Por certo não houve tratados de ampla aceitação internacional tratando dessa questão até o momento. O argumento, então, defende que o uso da força em Kosovo estabeleceu a emergência de nova norma costumeira a favor da intervenção humanitária (BYERS, 2002). Reconhecendo que o respeito aos direitos humanos é uma obrigação *erga omnes*, defende-se que implicaria, por consequência, que qualquer estado ou grupo coletivo tem o direito de adotar ações para alcançar tal respeito. O recurso ao uso unilateral da força, que, *a priori*, não era possível mesmo nessas situações, poderia estar gradualmente se tornando justificável mediante condições específicas. Devido à legitimação do uso da força em relação a essas circunstâncias, estaria emergindo um princípio de exceção a anteriormente imperativa autorização pelo Conselho de Segurança (SCHOLTZ, 2004)?

De forma a estabelecer que uma regra estivesse a emergir como costume no direito internacional, requisitos materiais (o agir em conformidade) e subjetivos (*opinio júris*) devem ser preenchidos. Contudo, o G77⁹³ lançou uma declaração inequívoca dizendo que a intervenção humanitária unilateral é ilegal de acordo com a lei internacional (G77, 2000). Dessa forma, parte expressiva da sociedade internacional demonstrou inequivocamente que não entende que a legitimidade da ação no Kosovo representa a emergência de novo costume em nível internacional.

Poderíamos, então, falar na emergência de um costume regional, no momento em que este foi defendido pelos EUA e Europa. Contudo, devemos ter em mente que o artigo 2 (§4) é considerado uma norma *jus cogens* (SCHOLTZ, 2004). O conceito foi melhor desenvolvido no art. 53 da Convenção de Viena sobre Tratados (1969):

“uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por nova norma de direito internacional da mesma natureza” (apud RANGEL, 2005, p. 341).

⁹³ O Grupo dos 77 nas Nações Unidas é uma coalizão de nações em desenvolvimento, que visa promover os interesses econômicos coletivos de seus membros e criar uma maior capacidade de negociação conjunta na ONU. Foram 77 os membros fundadores da organização, mas esta, desde então, expandiu para 131 países o número de seus membros.

A norma *jus cogens*, portanto, tem a mais alta posição na hierarquia das normas e princípios de direito internacional. A modificação de uma norma *jus cogens* é possível, mas a sua aceitação por parte da comunidade internacional é fator imprescindível, o que não se faz presente em relação a esse proposto novo costume. As restrições *jus cogens* em relação ao uso da força, por esse motivo, não se modificaram com as ações em Kosovo (SCHOLTZ, 2004). Por consequência, permanece o distanciamento do *jus ad bellum* e a nova norma ideacional referente à intervenção humanitária.

3.2. Guerra no Afeganistão

Os primeiros anos do novo milênio foram marcados pelo maior ataque terrorista já registrado. O onze de setembro, nos anos que se seguiram ao ataque, consolidou-se como um momento essencial para a compreensão da realidade internacional contemporânea. Não somente se tornou uma data-evento marcada na memória coletiva norte-americana, mas mundial. O sequestro de quatro aviões comerciais por terroristas afiliados a al-Qaeda, culminando com dupla colisão sobre as torres gêmeas em Nova Iorque, prontamente teve como resultado milhares de mortos e feridos, mas não menos diretamente promoveu enorme sensação de insegurança à população do estado mais poderoso do cenário internacional.

A resposta veio em menos de um mês: o então presidente George W. Bush, invocando o direito de auto-defesa, ordenou às forças armadas um ataque aos membros da Al Qaeda e do regime Talibã no Afeganistão. O país fora invadido, dando início à (nova) guerra do Afeganistão.

A OTAN, reconhecendo que o ataque contra os EUA foi uma ação coberta pelo artigo 5 do tratado de Washington - que dispõe que um ataque armado aos seus membros “*shall be considered an attack against them all*” – e compreendendo o uso da força como opção legalmente disponível, por supostamente se enquadrar no direito de auto-defesa, ofereceu suporte à ação militar norte-americana (SCHOLTZ, 2004). O Conselho de Segurança não adotou nenhuma resolução sob os auspícios do capítulo VII autorizando este uso da força, suscitando forte debate em relação à legalidade da invasão.

A justificativa norte-americana para a invasão no Afeganistão – *per se* uma interferência direta à soberania deste – se focou no artigo 51 da carta da ONU, ou seja, no direito de auto-defesa. O direito das gentes estabelece claramente que são três os elementos essenciais quando analisada a responsabilidade internacional: o ato ilícito, a imputabilidade e

o dano (REZEK, 2007). As fortes evidências, acima descritas, em relação a este último elemento afastaram-no do campo de análise dessa questão. Entretanto, os outros dois elementos exigem maior atenção.

O artigo 51 prevê o uso da força em resposta a “ataques armados”. A evidência deste seria, então, o ato ilícito. Contudo, os ataques armados descritos no artigo historicamente foram interpretados como ataques entre estados (BJOLA, 2005), enquanto uma interpretação alternativa viria a sugerir que o elemento mais importante não seria a origem, mas o impacto, a intensidade do ataque. Com o evento, o debate se politizou, e o Conselho de Segurança se tornou arena onde as diferenças foram apresentadas. Nesse momento, não se absteve em dar uma resposta direta: em setembro de 2001, imediatamente depois dos ataques às torres gêmeas e ao pentágono, aceitou a extensão do artigo 51 para as organizações terroristas não-estatais (SCHOLTZ, 2004). Ou seja, a legítima defesa poderia ser invocada em relação aos ataques terroristas do 11 de setembro, mas desde que se enquadrasse nos seus outros pontos normativos.

O segundo requisito que deveria ser preenchido se relaciona com o fato de que a resposta deve ser direcionada ao estado que foi responsável pelo ataque armado. A imputabilidade é um elemento que poderia ser preenchido não somente devido à ação direta do estado, mas também por omissão. Na análise do caso do Canal de Corfu, a própria Corte Internacional de Justiça (CIJ) defendeu que todo estado é obrigado “*a não, tendo conhecimento, permitir que seu território seja usada para atos contrários aos direitos dos demais Estados*” (ICJ REPORT, 1949 apud: FRANK & REHMAN, 2003, p. 5). Nesse sentido, a tolerância, por parte do Estado, em relação à presença de terroristas e suas atividades quando direcionadas a outros Estados, é consequentemente ilegal (BROWNLIE, 1958), tornando o Estado passível de sofrer as consequências da responsabilidade internacional. O Talibã foi acusado de estar ciente de que o Afeganistão estaria sendo usado como campo de treinamento e plataforma de lançamento de organizações terroristas (FRANK & REHMAN, 2003). Enquanto a Al-Qaeda foi definida como o agente responsável pelos ataques, suas ações seriam imputadas ao regime Talibã, que controlava o Afeganistão, devido a sua omissão ao não prevenir as ações ou em não punir a organização (SCHOLTZ, 2004). No entanto, a CIJ - à luz do princípio de “controle efetivo”⁹⁴ - entendeu que o país era parcialmente, mas efetivamente, controlado pela Al Qaeda, de forma que suas ações não poderiam ser

⁹⁴ Esse princípio entende que um Estado é responsável pelos atos de indivíduos ou grupos em seu território quando se encontra efetivamente sob seu controle.

imputáveis ao regime Talibã (SCHOLTZ, 2004). Consequentemente, o uso da força não poderia ser legalmente utilizado para invadir o Afeganistão e derrubar o governo Talibã, devido aos próprios princípios gerais de responsabilidade internacional.

De toda forma, a questão se tornava mais complexa à medida em que analisamos o princípio da legítima defesa a parte dos princípios gerais. Estava sendo proposto que a proteção de um grupo terrorista seria suficiente não só para tornar um estado responsivo ao ato omissivo, mas pelo ataque armado *per se*, o que de modo claro se afasta do costume internacional. Adiante, o uso da força explicitado no artigo 51 entende-se como resposta a um ataque de forma a fazê-lo cessar ou a impedir a iminência de um novo ataque, e deve ser feito de forma proporcional ao ataque recebido. O caso estudado não corresponde a esses requisitos, o que reforça o argumento da ilegalidade da invasão, que então se faz evidente.

Contudo, conforme apontamos anteriormente, entendemos que a ilegalidade da ação não tem como consequência direta a ilegitimidade desta. Nesse sentido, durante o mês que precedeu a invasão, os EUA receberam apoio dos mais diversos países do globo, que perceberam o teor da ameaça que se desenvolvia. Esse apoio não cessou no momento da invasão, que, prontamente, teve suporte de 45 Estados (entre os quais se encontravam França, Índia, Reino Unido e Rússia), o que seguiu por apoio de dezenas de outros estados menores (CRS, 2001). A seguir, a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos cortaram suas relações diplomáticas com o governo Talibã, deixando o Paquistão como o único país que manteve relações oficiais – e mesmo esse já havia garantido comprometimento à causa norte-americana através de seu comandante militar, o General Pervez Musharraf (WILDMAN & BENNIS, 2010). Mesmo que países como a Alemanha, França e Itália não tivessem prontamente oferecido cooperação militar através do envio de tropas, como foi o caso do Reino Unido, a sua promessa de envio demonstrava claramente o suporte a invasão. Com o decorrer do tempo, cumpriram a promessa, a qual foi também seguida por países não-Europeus como Austrália, Jordânia, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Coreia do Sul e Emirados Árabes Unidos (WILDMAN & BENNIS, 2010).

Em dezembro do mesmo ano, o Conselho de Segurança da ONU autorizou a criação da *International Security Assistance Force* (ISAF), que se responsabilizaria em adotar todas as medidas necessárias para preencher seu mandato em garantir a segurança do país⁹⁵. Mesmo que a invasão tenha sido ilegal, a ocupação não o foi.

⁹⁵ O comando da ISAF ficou sob controle da OTAN a partir de 11 de agosto de 2003.

Em relação ao apoio logístico, o relatório sobre a operação *Enduring Freedom* (CRS, 2001), mostra que logo de início muitos países já se apresentaram de modo cooperativo à operação liderada pelos EUA. Diversos países ofereceram suas bases, como a Aliança Norte anti-Talibã, Bangladesh, Turquia. Virtualmente o espaço aéreo de todos os países-chave foi aberto a operações (desde pequenos, como Albânia e Armênia, até países como França e Rússia, incluindo Estados historicamente neutros, como Áustria). Talvez ainda mais importante, os países limítrofes ao Afeganistão, ao se mostrarem favoráveis a ação norte-americana, poderiam oferecer apoio no momento em que indivíduos ou grupos fugissem aos seus territórios, o que se apresentou como medida corrente em relação ao Paquistão.

Resumidamente, foi amplo o apoio internacional que os Estados Unidos teve no momento da invasão, mesmo que somente parcialmente concretizado em ajuda direta, demonstrando que a ação era vista como legítima pela maior parte da comunidade internacional.

De certa forma, são intuitivos os motivos para esse suporte internacional. Terrorismo⁹⁶ é uma prática repudiada pela comunidade internacional, e que nos últimos anos veio adaptando-se com instrumentos e através das oportunidades que se apresentaram com o fenômeno da globalização, de forma a se redefinirem como ameaça no cenário internacional (KIRAS, 2008). Muitos estados, como a Rússia, já se encontravam a mercê de organizações terroristas, tornando-os naturalmente propícios a simpatizar com o problema norte-americano. A Europa (assim como o Japão e a Austrália) percebia que a ameaça não seria exclusivamente direcionada aos EUA, mas ao mundo ocidental desenvolvido, do qual faz parte. O oriente médio e o sudeste asiático, pela própria proximidade geográfica – e devido ao fato de que a segurança é melhor caracterizada, conforme explicita Barry Buzan, como uma questão regional do que local ou mundial – percebiam que o problema da insegurança, inevitavelmente, afetaria a dinâmica regional.

Percebe-se, portanto, que a ação, mesmo se ilegal, fora considerada legítima. De modo análogo ao caso anterior, o direito internacional não se apresentou de forma dinâmica o suficiente em relação ao consenso de fato emergente. Contudo, de modo diverso, também percebemos que a nova situação no caso do Afeganistão não foi puramente um imperativo moral emergente, mas uma necessidade securitária que, não obstante, foi aceita como

⁹⁶ Apesar das dificuldades – sobretudo políticas – relativas à definição do conceito de terrorismo, podemos entender que assume necessariamente como característica o uso da força, que de forma geral não discrimina sua ação em combatentes e não combatentes, tendo algum objetivo político, praticado por agentes sub-estatais (KIRAS, 2008).

legítima. Por fim, também de modo adverso à situação de Kosovo, a legitimação não se deu mediante a ação comunicativa: os EUA não deliberaram abertamente com os demais países da sociedade internacional, mas sim definiram a estratégia que deveria ser aceita (ou não) pelos demais. Dessa forma, a legitimidade se aproxima de modo muito perigoso ao interesse hegemônico, o que se torna evidente com as questões que emergem a partir da constatação do distanciamento entre o legal e o legítimo.

4. Debates sobre o uso da força nas duas nas invasões do Kosovo e Afeganistão

Os debates que foram desenvolvidos com a ocasião da Guerra do Kosovo e da Guerra ao Terror - mesmo que, atualmente, sejam ofuscados pela invasão do Iraque em 2003 – geraram questões quanto ao uso da força no sistema internacional que precisam ser endereçadas. As intervenções humanitárias e o combate ao terrorismo, que surgiram a partir de novas normas ideacionais, por um lado, e de novas interpretações securitárias, por outro, apresentaram novas situações com as quais a sociedade internacional vai ter que lidar no futuro próximo. Contudo, também mostraram que o direito internacional não estava – não está, e, possivelmente, não estará, a curto e médio prazos – pronto a lidar com essas questões. Conforme coloca Falk (2005), se a rigidez interpretativa tornar o direito incapaz de adaptar as suas normas às situações cambiantes em momentos de crises amplamente percebidas, então o direito tende a ser compreendida como irrelevante pelos Estados mais poderosos.

Essa questão aparece sempre que imperativos políticos ou morais parecem exceder o campo da legalidade. Ou seja, quando o legitimamente possível (devido tanto a considerações do poder quanto a mudanças nas idéias) não mais se circunscreve ao campo do juridicamente lícito. Foi o que ocorreu, em suma, os casos da intervenção humanitária no Kosovo e da invasão do Afeganistão. Contudo, esse distanciamento não se limita a estes casos. Desde o momento da criação dos mecanismos da ONU para prevenir e confrontar os conflitos armados, muitos fatores alteraram a realidade contemporânea: desde 1945 os conflitos intra-estatais se tornaram mais comuns e letais; em contraste com os exércitos hierarquicamente organizados, uma variedade de atores vem participando da guerra via redes descentralizadas; limpezas étnicas, deslocamentos forçados de populações e a utilização das ferramentas dispostas pela globalização por redes terrorismo são fenômenos que se reapresentam ao cenário internacional; e, *last but not least*, os chamados *rogue states* (Estados falidos) apresentam modificações significativas em relação aos problemas securitários que emergiam

no início da Guerra Fria (WEISS & KALBACHER, 2008). Novos imperativos morais também estão a se desenvolver. O *jus ad bellum*, como vimos, não vem acompanhando essas mudanças.

Michael Glennon (2001), de forma influente, respondeu às implicações das guerras propondo que a visão de que o quadro legal, manifestado na Carta da ONU, entrou em suficiente descompasso com a emergência de um novo consenso - de que se deve diminuir as restrições ao uso da força - de modo a tornar permissivo o comportamento moldado por iniciativas discricionárias (*e.g. coalitions of the willing*), até que um novo regime legal, responsivo às correntes contemporâneas de poder e valores, possa ser estabelecido.

Uma diferente acomodação dessa mesma realidade foi proposta por Thomas Franck (1999), que advogou o direto repúdio às restrições legais para explicar as ações tomadas em Kosovo, assim como advogou John Bolton (apud FRANK, 2004), entendendo os esforços dos juristas em encontrar uma racionalidade legal para ou contra a intervenção no Kosovo como uma perda de tempo. Este insistiu, de acordo com a corrente realista, que os EUA deveriam ter se absterido de agir somente porque tinha interesses nacionais insuficientes em risco para justificar os custos da invasão. A avaliação deveria ser baseada em cálculos de interesse extra-legais; o direito internacional, para ele, seria quase totalmente irrelevante. Sua argumentação entende que o respeito ao direito internacional, em especial para o Estado hegemônico (*i.e.* EUA), tem efeitos sob o perfil e a reputação de um líder. Contudo, ele também percebe que o distanciamento entre o legítimo e o legal diminui os custos de uma ação ilícita no momento em que o país clama liberdade de manobra para agir em respeito a um quadro em função do bem comum.

Em outras palavras, vem se defendendo que o direito internacional não mais estabelece o curso de ações a ser adotado, gerando, por consequência, sua ineficácia. Não é sem razão que o direito internacional vem sendo contestado: de fato, não foi representativo dos novos consensos que emergiram. Devido a essa fraqueza, outras formas de legitimidade acabam surgindo, como a legitimidade deliberativa (ver seção 3). Entretanto, essa legitimidade não se apresenta de forma tão desenvolvida e clara como o direito internacional, tornando possíveis diversas interpretações de uma ação como legítima. Essas diferentes visões, como veremos, são perigosas. Por certo, uma versão extrema desse tipo de *approach* político é clamar a exceção dos constrangimentos legais para si enquanto age como um *enforcer* dos mesmos constrangimentos em respeito aos outros estados vistos como desafiadores a ordem da política mundial. Tal postura foi adotada em parte pela administração

Bush em respeito à *accountability* de líderes políticos por crimes de direito internacional, como foi o caso da condenação de Saddam Hussein e seus aliados, enquanto claramente agia em desacordo com as práticas lícitas.

Capítulo IV - A Guerra do Iraque e os desafios à ordem internacional

*“Aqui jaz, toda a sua celebridade esquecida,
O famoso Dom Quixote da legitimidade
Quem, torcendo a verdade e o fato, julgou-se esperto
E acabou acreditando em suas próprias mentiras;
Um velho louco, que deve ter sido um patife na juventude:
Não podia mais reconhecer a verdade.”*
Franz Grillparzer Werke (1960, p. 137)

1. Considerações sobre a legalidade e a legitimidade da invasão

No dia 20 de março de 2003, uma coalizão de forças liderada pelos EUA invadiu o Iraque. Entretanto, *“a Guerra (...) ainda permanece com um quê enigmático”*, como aponta Michael Cox (2008, p. 84), pois, *“afinal, o Iraque não esteve envolvido com o 11/09, o regime era secular, e dividia os mesmos objetivos norte-americanos pelo menos no que diz respeito a contensão geopolítica do Irã Islâmico”*. Analistas identificaram diferentes fatores para explicar a guerra, que abrangem desde as pressões domésticas na presidência Bush - devido à influência ideológica exercida pelos chamados *neo-conservatives*, o *lobby* de Israel e o movimento cristão -, passando pelo seu desejo em controlar o petróleo iraquiano, até a compreensão de uma nova estratégia de supremacia na região. Nesse capítulo, não lidaremos diretamente⁹⁷ com a resposta de qual seria a motivação dos EUA em entrar na guerra, que permanece altamente controversa, mas de forma correlata, ao mostrar as tentativas de legitimação dessa ação.

A partir da decisão dos Estados Unidos e sua coalizão de aliados em ir à guerra contra o Iraque, tentou-se enquadrar o uso da força como legalmente possível (EVANS, 2004).

⁹⁷ Existem inúmeras questões deixadas em aberto com a guerra que merecem um estudo a parte. Teria a guerra acontecido sem a inesperada eleição de Bush nos anos 2000? Ou, em outras palavras, o indivíduo fez grande diferença? Segundo, poderia Bush ter levado os EUA a guerra sem o profundo choque criado pelo ataque terrorista de 11/9? Terceiro, em que extensão a guerra estava no interesse nacional dos EUA; e, se estivesse, por que tantos realistas se operam? Essas não são questões meramente especulativas, e podem contribuir muito para explicar não só a guerra *per se*, mas o próprio estudo das guerras *in totum*.

Foram três as justificativas propostas e apresentadas para a guerra, as quais devem ser avaliadas de forma distinta.

Em primeiro lugar, a Guerra ao Iraque foi apresentada como *enforcement* das regras e sanções da ONU contra um *rogue state* - com recente histórico de ignorar ou evitar às inspeções autorizadas pela ONU – que prescreveram o rastreamento e destruição de armas de destruição em massa (ADM). Esse critério pressupõe que os Estados têm o direito de usar a força como ferramenta a fazer valer o direito internacional como base da manutenção da paz e segurança internacional.

No contexto da guerra do Iraque, essa linha de argumentação se relaciona com uma série de resoluções do Conselho de Segurança da ONU que foram impostas ao Iraque com a conclusão da Guerra do Golfo em 1991, ao demandar o Estado a retirar-se do Kuwait e destruir seus programas de armamento (MILLER, 2004).

Segundo o Presidente Bush, “*under [UN] resolutions 678 and 687, both still in effect, the United States and our allies are authorized to use force in ridding Iraq of weapons of mass destruction*⁹⁸” (WHITE HOUSE, 2003). Em novembro de 2002, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 1441, apontando o Iraque como violador de suas obrigações quanto ao desarmamento após a Guerra do Golfo. Em resposta a essa resolução, o presidente Bush observou que “*a broad coalition is now gathering to enforce the just demands of the world*⁹⁹” (*ibidem*).

De fato, foram claras as violações de algumas resoluções por parte de Bagdá, no momento em que expulsou os inspetores em 1998. Mas a acusação feita pela administração Bush de que o Iraque violou os princípios centrais da resolução com o desenvolvimento de um programa de ADM não encontrava evidências sólidas pelas agências de inteligência, seja antes ou depois da Guerra (MILLER, 2004).

Em relação à autorização do uso da força pelas resoluções, de fato eram uma de suas características. Contudo, estavam limitados ao seu objetivo primordial de defender a fronteira com o Kuwait. A força não era autorizada, nesse sentido, para compelir o desarmamento (MILLER, 2004). A resolução 1441 declara que, caso o Iraque não aja de acordo com suas normas, deverá haver “*serious consequences*”. Mas tal idéia é ambígua. Embora não exclua

⁹⁸ Tradução nossa: “com as resolução 678 e 687, ambas em efeito, os EUA e seus aliados estão autorizados a usar a força livrar o Iraque de armas de destruição em massa”.

⁹⁹ Tradução nossa: “uma ampla coalização está agora se juntando para enforçar as justas demandas do mundo”.

necessariamente a ação militar, não é nem de perto tão forte quanto a autorização de usar “*all necessary means*” pela resolução 678.

Dessa forma, uma vez que nos atentamos aos detalhes legais relevantes, notamos que o problema principal seria a expulsão, por parte de Saddam, dos inspetores em 1998. O início de uma guerra em 2003 seria uma resposta proporcional a essa atitude? A resposta é logicamente negativa. Saddam estava contido pelas demais sanções, pelas tropas presentes na região, e pelo controle de suas fronteiras aéreas norte e sul pelos EUA. Dados os custos e riscos de ir à guerra, a alternativa de manter um mecanismo coercitivo alternativo era claramente preferível.

Ademais, estava também presente o fato de que a remoção de Saddam do poder nunca foi indicada por resolução do Conselho de Segurança. Desarmamento, e não a troca de regime, seria o seu objetivo. Enfim, de forma alguma havia base legal para justificar o uso da força em nome de um *enforcement* das normas.

Em segundo lugar, há a alegação de ação em função de motivos humanitária, descrita como uma operação de resgate objetivando salvar os cidadãos iraquianos devidos a abusos na área dos direitos humanos perpetrados por um regime despótico.

Esse critério pressupõe que Estados tem o direito – quiçá o dever – de mover suas tropas para dar um fim à opressão de um grupo sem defesa, para ajudar refugiados a escapar ao retornar aos seus países de origem, ou ajudar um movimento de independência incipiente (MILLER, 2004).

Indo nessa direção, o presidente Bush prometeu ao povo iraquiano que:

“we will tear down the apparatus of terror and we will help you to build a new Iraq that is prosperous and free. In a free Iraq, there will be no more wars of aggression against your neighbors, no more poison factories, no more executions of dissidents, no more torture chambers and rape rooms. The tyrant will soon be gone. The day of your liberation is near¹⁰⁰” (WHITE HOUSE, 2003).

Na verdade, acredito que poucos comentários são necessários aqui. De fato, não há dúvida de que Saddam era um ditador cruel, que intencionava manter-se no poder a todo custo, expandir suas riquezas, e eliminar toda dissidência popular. Ao mesmo tempo, como foi anteriormente apontado, não existe, por um lado, marco legal para a utilização da doutrina de intervenção através do uso da força quando não diretamente autorizado pelo Conselho de

¹⁰⁰ Tradução nossa: “vamos acabar com o aparato de terror e ajudar a construir um Iraque próspero e livre. Com um Iraque livre, não mais haverá guerras de agressão contra seus vizinhos, fábricas de veneno, execuções de dissidentes, câmaras de tortura e salas de estupro. Os tiranos irão embora. O dia da libertação está próximo”.

Segurança ou quando não atinge diretamente imperativos securitários e, por outro, não poderia ser aceita essa justificativa, por parte da sociedade internacional, quando se torna clara quando esta é uma segunda, ou terceira, forma de apresentar uma guerra que evidentemente tem outros motivos.

Por fim, se faz presente a mais forte linha argumentativa, que foca-se em imperativos de defesa dos EUA: a nova doutrina de guerra preventiva, ou a chamada Doutrina Bush (WHITE HOUSE, 2002). Esta começa com a proposição de que o direito internacional aceita de forma inquestionável o direito de auto-defesa e, de mais a mais, reconhece que o exercício de tal direito não requer ter recebido o primeiro golpe. Como a National Security Strategy define, “*nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack*”¹⁰¹. (WHITE HOUSE, 1999, p. 15).

Há algum tempo já é aceito, como nos aponta Evans (2004), que embora a linguagem do artigo 51 se refira ao direito à força somente se um ataque armado ocorrer, o direito a auto-defesa se estende para a iminência de um ataque. Nessa linha argumentativa, Estados teriam o direito de usar a força quando há fortes evidências de que logo serão vítimas de agressão. Compreendendo que o conceito de “iminência” tradicionalmente assumia um contexto de mobilização e outras preparações, ou seja, que havia evidências do perigo, a administração defendeu a necessidade ao apontar que terroristas e *rogue states* com ADM teriam a sua disposição “*armas facilmente transportadas, escondidas e usadas sem aviso*”. Seria, então, lícito “*to take anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainly remains as to the time and place of the enemy’s attack*”¹⁰² (WHITE HOUSE, 1999 p.15).

É, de fato, um forte argumento, pois o direito de auto-defesa antecipatório, por definição, pressupõe direito de agir enquanto a ação preventiva é ainda possível. Se aguardar pela iminência significa esperar até uma situação na qual não é mais possível se defender, não existiria nenhuma alternativa a não ser receber o primeiro golpe. Dessa forma, o direito seria ilusório. O problema não é tão somente que ADM poderiam ser usadas sem aviso prévio – ataques com armas convencionais por hora também podem ser usadas com pouco aviso – mas que o uso da surpresa pode ser decisivo e que a capacidade do uso da preempção seria

¹⁰¹ Tradução nossa: “as nações não precisam sofrer um ataque antes que tomem ações legais para se defender de forças que apresentem um perigo iminente de ataque”.

¹⁰² Tradução nossa: “adotar ações antecipatórias para nos defender, mesmo quando a incerteza permanece quanto ao momento do ataque inimigo”.

impossibilitado. Dessa forma, é forte a defesa de que o direito de auto-defesa inclui o direito de agir contra os programas de ADM enquanto é ainda possível (SLOCOMBE, 2003).

O problema aparece quando é apontado que a ameaça do ataque é real, mas não existe evidência dessa iminência. Quando a ação pode ser considerada preventiva, mas não “preemptiva”¹⁰³.

Nesse sentido, a inteligência norte-americana falhou em encontrar evidências que corroborassem sua idéia de que Saddam estava planejando mobilizar seu arsenal de armas de destruição em massa contra os EUA (EVANS, 2004). O próprio interesse do Iraque em atacar os EUA também entrara em discussão¹⁰⁴.

A questão, portanto, não é o princípio de ação *stricto sensu*, mas se havia evidência crível da ameaça, se a resposta militar é a mais razoável e – crucialmente – em quem tem a palavra final. Como dispõe Evans, “a questão não é se a ação militar preventiva pode ser adotada, mas se ações militares em resposta a ameaças não-iminentes podem ser tomadas unilateralmente em qualquer momento” (2004, p. 66).

Essa linha de argumentação, dessa forma, também falha. Não existe, ou existia, suficiente evidência para defender que o Iraque apresentava um perigo iminente para os EUA. A invasão do Iraque foi, portanto, ilícita.

Entretanto, de forma oposta aos dois casos analisados no capítulo anterior, a ação foi também ilegítima. Ao analisarmos o apoio internacional que o país recebeu, além de percebermos que nenhuma das explicações foi formalmente persuasiva no Conselho de Segurança da ONU, não foram nem aceitas pela opinião pública da Europa, *locus* dos aliados tradicionais norte-americanos, quanto mais da China ou Rússia (FALK, 2005). A legitimidade a partir da negociação (legitimidade deliberativa)¹⁰⁵ não teve espaço na invasão, e a maioria dos países condenou a invasão, percebendo-a como uma ameaça ainda maior do que Saddam representava. Em 2004, durante a corrida eleitoral, essa falta de apoio foi apontada pelo

¹⁰³ É, de certa forma, problemática essa questão, no momento em que – como linguistas insistem – há diferença entre “preemption” (que não encontra similar em português) e “prevention” (prevenção). A língua inglesa entende aquela como a resposta a ameaças iminentes, enquanto esta lida com as não iminentes. Esta distinção, ainda, trouxe muita confusão ao debate, pois muitos parecem ter usado-as de modo alternado, entendendo-as como sinônimos.

¹⁰⁴ Talvez ainda mais contundente seja a crítica trazida com a investigação Duelfer no outono de 2004, promovida pela própria administração, concluindo que o desejo de Saddam em desenvolver um arsenal nuclear foi dirigido em especial por preocupações com o Irã, e não os EUA, e que esse desejo não se concretizava numa real capacidade para desenvolvê-las (CIA, 2004).

¹⁰⁵ Ver capítulo 3, seção 3.

candidato democrata John Kerry: "when we went in, there were three countries: Great Britain, Australia and the United States. That's not a grand coalition. We can do better"¹⁰⁶. A resposta é também representativa, pois no momento em que Bush entendeu que "actually, he forgot Poland"¹⁰⁷, demonstra que sua ação, de fato, nunca procurou agir a parte de bases consensuais.

Tendo desenvolvido uma avançada máquina militar durante a Guerra Fria, os EUA encontrava-se em uma situação sem adversário a altura em termos militares e, conseqüentemente, nesse estreito ponto de vista, sem nenhum constrangimento externo (TUCKER & HENDRICKSON, 2004). Bush, ao declarar que "either you are with us, or you are with the terrorists"¹⁰⁸, apresenta sua escolha em seguir o caminho de ação independente de qualquer consideração dos outros países.

O pequeno apoio alcançado foi, em sua maior parte, obtido graças à coerção. A administração Bush utilizou-se de um arsenal de táticas de intimidação contra os países que se opunham a intervenção: ameaças com conseqüências indefinidas, realocação de bases militares, cancelamentos de ajudas externas, redução de investimentos, corte do acesso ao petróleo iraquiano e aos projetos de reconstrução, entre outros (BJOLA, 2005).

A coalizão de forças lideradas pelos EUA, com incrível superioridade tecnológica e de sistemas de informação, conduziu rápida e bem sucedida campanha, levando a captura de Bagdá e ao colapso e rendição das tropas iraquianas. Menos de dois meses do início da campanha, o presidente Bush declarou o fim oficial das maiores operações de combate (SHEENAN, 2008). Não foi, contudo, o fim da guerra, nem de suas conseqüências. Por um lado, a luta rapidamente evoluiu em insurgência na qual guerrilhas e forças terroristas atacavam ambas forças de coalizão e civis iraquianos. A guerra continuaria por mais muitos anos, mas sob outras bases, exigindo pesados recursos que os EUA deveriam despender praticamente sozinhos. Por outro lado, há também conseqüências indiretas de percorrer um caminho ilegítimo, como o enfraquecimento da hegemonia norte-americana (ARRIGHI, 2008) e o desenvolvimento de um sentimento anti-americano (KEOHANE, 2007) que, por sua vez, minam a fonte do chamado *soft power* (NYE, 2004).

¹⁰⁶ Tradução nossa: "quando entramos, éramos três países: Reino Unido, Austrália e EUA. Isso não é uma 'grand coalition'. Nós podemos fazer melhor".

¹⁰⁷ Tradução nossa: "bom, na verdade, ele esqueceu a Polônia".

¹⁰⁸ Tradução nossa: "ou você está conosco, ou contra nós".

2. Debates

Com o advento da Guerra do Iraque, emergiu um debate sobre a natureza da legitimidade hegemônica. Duas das principais visões podem ser enquadradas nas análises de Robert Kagan, o qual representa os *neoconservatives*, e de Robert Tucker (em colaboração com David Hendrickson), um proeminente geopolítico com fortes credenciais realistas.

Oito anos após a invasão, a falta de legitimidade é tão evidente que até *neoconservatives* a reconhecem. Esse ponto de vista pode ser melhor exposto através da visão de Robert Kagan (2004). Talvez o mais interessante em sua perspectiva seja o fato que ele desconecta a perda de legitimidade da legalidade, e a conecta com o que ele chama de “*the unipolar predicament*”: apesar das diversas capacidades dos EUA, não estaria entre elas o atributo de forjar forte liderança entre os interesses de seus aliados, o que, somado a uma fraca diplomacia, culminou com a divisão com os seus aliados tradicionais na Europa. O ponto aqui é que a perda de legitimidade dos Estados Unidos não teria sido uma consequência da recusa de Washington em ter suas políticas moldadas em referência ao direito internacional, ou seja, em adotar uma postura ilícita. Ele insiste que essa recusa por muito tempo caracterizou a política dos EUA, mas anteriormente não tinha produzido dificuldades políticas porque os aliados da Europa os apoiaram:

“contrary to much mythologising on both sides of the Atlantic these days, the foundations of US legitimacy during the Cold War had little to do with the fact that the United States had helped to create the UN or faithfully abided by the precepts of international law laid out in the organization’s charter”¹⁰⁹ (ibidem, p. 70).

E complementa: “*it was not international law and institutions but the circumstances of the Cold War, and Washington’s special role in it, that conferred legitimacy on the United States, at least within the West*¹¹⁰” (ibidem, p. 78). Kagan aponta três fatores que possibilitaram essa legitimidade: a União Soviética se apresentava como uma ameaça estratégica à Europa que somente poderia ser controlada com a liderança norte-americana, era um adversário ideológico em comum e, devido à estrutura bipolar, o poder Americano era mantido em cheque.

¹⁰⁹ Tradução nossa: “contrariamente a mitologização de ambos os lados do Atlântico nesses dias, as fundações da legitimidade norte-americana durante a Guerra Fria tinha pouco a ver com o fato de que os EUA ajudaram a criar a ONU ou cumpriam com fé os preceitos do direito internacional presentes na Carta”.

¹¹⁰ Tradução nossa: “não foi o direito internacional e suas instituições, mas as circunstâncias da Guerra Fria, e o papel de Washington nela, que conferiu legitimidade aos EUA, pelo menos no Oeste”.

As mudanças desde o pós-Guerra fria tiveram fortes consequências para a percepção de legitimidade, e a não adaptação dos EUA acabou culminando com a crise no Iraque. A Europa não percebeu nenhuma ameaça estratégica pelo país, e estava profundamente desgostada com a insistência norte-americana. Ao mesmo tempo, os europeus estariam profundamente preocupados com sua inabilidade em montar uma oposição efetiva, ou a induzir os EUA a agir somente a partir de uma autorização da ONU.

Ele, então, acusa os europeus por sua hipocrisia, argumentando que a defesa do Conselho de Segurança, por parte da Europa, era inconsistente com sua decisão anterior de ignorá-lo durante a crise do Kosovo. A tese central de Kagan é a seguinte:

“There are indeed sound reasons for the United States to seek European approval. But they are unrelated to international law, the authority of the Security Council, and the as-yet fabric of the international order. Europe matters to the United States because it and the United States form the heart of the liberal, democratic world¹¹¹” (ibid, p. 80).

São, portanto, duas as principais conclusões a partir da análise de Kagan: em primeiro lugar, distanciamentos da legalidade não são de relevância significativa para avaliarmos a legitimidade; e, em segundo lugar, legitimidade importa muito mais do que a legalidade para avaliarmos as críticas de sua política externa. A partir deste diagnóstico, a prescrição é simples: *“the United States, in short, must pursue legitimacy in the manner truest to its nature: by promoting the principles of liberal democracy not only as a means to greater security but as an end in itself^{d12}”* (FALK, 2005, p. 89).

A análise de Robert W. Tucker e David C. Hendrickson (2004) desafia o *approach* de Kagan. Ambos entendem que a ilegitimidade é uma condição a ser evitada. Entretanto, na visão daqueles, a queda da legitimidade por parte dos EUA estava diretamente relacionada com sua recusa em guiar e justificar sua política externa em referência ao direito internacional. Mesmo reconhecendo que legitimidade é elusiva e que é possível que certas ações sejam legítimas a pesar de seu desrespeito a algumas normas de direito, eles entendem que

“legitimacy arises from the conviction that state action proceeds within the ambit of

¹¹¹ Tradução nossa: “Há fortes razões para que os EUA procurem a aprovação europeia. Mas são desrelacionadas com o direito internacional, a autoridade do CSNU, e a ordem internacional que está ainda a ser feita. A Europa importa para os EUA porque, junto com os EUA, é o coração do mundo liberal e democrático”.

¹¹² Tradução nossa: “os EUA devem perseguir legitimidade em questões de acordo com a sua natureza: promover os princípios da democracia liberal não somente como um meio de garantir segurança, mas, sim, como um fim em si mesmo”.

law, in two senses: first, that action issues from rightful authority, that is, from the political institution authorized to take it; and second, that it does not violate a legal or moral norm¹¹³” (2004, p. 20).

A crítica central em relação à análise de Kagan seria o fato de que a legitimidade, no período da Guerra Fria, emergiria a partir de quatro características da política externa norte-americana: seu compromisso com o direito internacional, sua aceitação de um processo consensual de tomada de decisões, sua reputação de moderação, e sua identificação com a preservação da paz. Em contraste, cada um desses pilares da legitimidade estaria severamente enfraquecido com o estilo e a substância da política externa americana durante a presidência Bush. Tucker e Hendrickson reconhecem que há momentos em que as iniciativas americanas se desviaram desses princípios, mas a postura do país, de modo geral, seria uma de manutenção da ligação entre a legalidade e a legitimidade. Na sua visão, os problemas americanos podem ser estruturalmente entendidos em relação a sua inabilidade de lidar com o “momento unipolar” que emergiu a partir do colapso da união soviética. Eles entendem que a ausência de qualquer ameaça iminente se tornou clara com a inabilidade em achar ADM no Iraque, privando a política norte-americana de qualquer base argumentativa seja em busca de legalidade ou legitimidade. Entretanto, na sua concepção, ainda mais prejudicial foi a evidente indiferença a legalidade: segundo eles, *“in truth, the Bush administration did not care a fig for whether the war was lawful¹¹⁴”* (2004, p. 30). Em suma, de acordo com Tucker e Hendrickson, manter a legitimidade se relaciona diretamente com a restrição de desvios da legalidade a situações de necessidade compulsória.

Conforme vimos anteriormente, legitimidade, durante a Guerra fria, muitas vezes se distanciou dos preceitos do direito internacional. Nesse sentido, estamos de acordo com a visão de Kagan. Contudo, percebemos que ele falha em endereçar uma questão ainda mais fundamental: em condições não caracterizadas pela bipolaridade, seja num mundo unipolar ou multipolar, o direito internacional assume uma função mais importante, a garantir que as ações estejam de acordo com o consenso e que não sejam fundamentalmente baseadas em considerações de poder, constituindo uma garantia que a ação seja legítima.

Nesse sentido, estamos de acordo com a Comissão de Kosovo (ver capítulo 3 – seção 3), quando esta invoca que a legitimidade é um meio de endossar uma intervenção sob bases

¹¹³ Tradução nossa: “legitimidade nasce da convicção de que as ações dos Estados precede de acordo com o âmbito legal, em dois sentidos: primeiro, as ações nascem da autoridade legal, qual seja, das instituições políticas autorizada a assim o fazer; em segundo lugar, que não viole uma norma moral.

¹¹⁴ Tradução nossa: “em verdade, a administração Bush não se importaram se suas ações eram de fato legais”.

morais e políticas quando não preenche os testes de legalidade. De fato, o direito é essencial ao sistema internacional. Entretanto, a dinâmica de criação de novas normas¹¹⁵, assim como a emergência de novas situações que desafiam à segurança dos Estados, podem, a médio e longo prazos, exigir novas modificações: é imperativa uma maior adaptação de sua parte.

Esperava-se que os constrangimentos da legalidade logo seriam aliviados para incorporar o precedente de Kosovo (assim como o da invasão do Afeganistão) o que por sua vez aliviaria a necessidade de fora do âmbito do direito internacional. A partir dessa perspectiva, a crença na legitimidade seria um sinal da necessidade e desejabilidade de uma reforma no direito das gentes, fundamental para prover flexibilidade necessária à aplicação dos constrangimentos legais ao uso da força. Analisamos, neste estudo, duas das circunstâncias nas quais a flexibilidade foi necessária - intervenções humanitárias (Kosovo) e necessidades de defesa (Afeganistão). Por outro lado, o distanciamento entre o direito internacional e a legitimidade possibilita a compreensão de que “às vezes é necessário desrespeitar as regras para mudá-las”, e que, *a posteriori*, a sociedade internacional assumiria essas mudanças no âmbito jurídico (SLAUGHTER, 2003).

Por certo essa questão não é de fácil resolução. A simples incorporação da noção de intervenção humanitária possibilitaria que as grandes potências abusem do direito e passem a intervir em outros países em detrimento da soberania dos demais Estados (SCHOLTZ, 2004). É por um bom motivo que as restrições ao uso da força assumem o caráter *jus cogens*.

Como salientou a Corte de Haia em decisão unânime, no caso de Corfu, o alegado direito de intervenção, como manifestação de uma política de força, “*ensejou os mais graves abusos e que não pode, sejam quais foram as falhas na organização internacional, encontrar guarida no direito internacional*”. A intervenção, pelas próprias circunstâncias, “*estaria reservada aos países mais poderosos, podendo facilmente conduzir à perversão da administração da justiça*” (MIALHE, 2007, p. 159).

Como a legitimidade, fora do escopo jurídico, é interpretável – e mesmo construída - a partir de perspectivas unilaterais, de interesses de poder, a questão ontológica – sobre o que é legitimidade – se transforma praticamente em questão de legitimação, *i.e.*, em justificação de uma conduta (LAFER, 1989, p.565). O direito internacional deve ser fortalecido, para então fazer jus ao seu fundamento: o consenso da sociedade anárquica.

¹¹⁵ ver capítulo I – seção 2.

Conclusão

“Et ainsi, ne pouvant faire que ce qui est juste fut fort, on a fait que ce qui est fort fut juste”¹¹⁶

B. Pascal (1993, p. 87)

Há uma longa tradição de perceber a política internacional e o direito internacional como arenas separadas de atividade social. O realismo político, que se tornou a corrente de pensamento hegemônica durante a guerra fria, distanciou-se do discurso legal e da crença na importância do direito internacional. Não sem razão: durante a Guerra Fria, o pilar consensual foi construído mediante não versão universal, mas parcial – seja o bloco ocidental ou o bloco oriental. Dessa forma, entender como consensual o aumento de poder do bloco no qual o Estado estava inserido fora possível, tornando difusa a distância entre as considerações de poder e a legitimidade. Legitimidade foi, então, entendida como argumento de poder.

As implicações dessa questão para a política internacional são as mais profundas. A política é, como define Gramsci, um misto de consenso e coerção. Ao enfatizar somente este elemento, a escola realista ajuda a construir o sistema no qual este tem preponderância.

Não somente a legitimidade deve representar a plataforma moral e consensual sobre a qual a autoridade política é construída e organizada na política internacional, como também molda a própria estrutura do sistema definindo o seu princípio ordenador do seu meio anárquico. Como coloca Mazzuoli,

“desde o momento em que o homem passou a conviver em sociedade, com todas as implicações que esta lhe impõe, tornou-se necessária a criação de determinadas normas de conduta a fim de reger a vida em grupo – lembra-se da afirmativa de Aristóteles de que o homem é um ser social -, harmonizando e regulamentando os interesses mútuos” (2007, p. 25).

No plano internacional, o campo do possível, em política, como regra geral, está circunscrito ao seu potencial de legitimação. E esse potencial não é ilimitado. Ao contrário, é diretamente dependente do espectro de ações que podem ser plausivelmente sustentadas por valores e princípios culturalmente vigentes. Dessa forma, mesmo quando valores e princípios não operam no âmbito motivacional, mas apenas como racionalização de comportamentos, quando não mais explicam o comportamento, mas sim o justificam, são informadores e, então, delimitadores das linhas de ação que podem ser perseguidas.

¹¹⁶ Tradução nossa: “E assim, não podendo fazer com que o que é justo fosse forte, fez-se que o que é forte fosse justo”.

Legitimidade é diretamente relacionada com o sistema ideacional que define o cenário internacional, constituído por, acima de tudo, a sociedade de Estados. Não que seja literalmente impossível adotar um curso de ação compreendido como ilegítimo. Mas este, a médio e longo prazo, se mostra demasiadamente custoso: diretamente - através da falta de apoio internacional, ou mesmo, por vezes, através da ação internacional coercitiva - e indiretamente - através da indisposição por parte dos outros Estados em relação a outras questões ou na dificuldade de utilizar o *soft power* para esta mesmo. Esse raciocínio traz como necessidade duas reflexões: o custo direto é proporcionalmente maior quanto menor for o poder dos Estados; e o custo indireto se mostra como proporcionalmente mais importante conforme a capacidade de liderança do Estado, sendo essencial para compreender a possível *undermining* da hegemonia norte-americana quando este país percorre esse caminho.

Enfim, o poder, por si só, não é suficiente para compreendermos as razões para a aceitação de determinada norma pelos Estados. Ele não basta a si mesmo. Preenchendo esse vácuo explicativo insere-se a noção de legitimidade. Baseia-se no interesse, mas acaba por transcender a um apelo universal. Há, então, valores que se identificam com uma configuração hegemônica, que respondem a interesses das potências e outros, sustentados por outras forças. Não há, portanto, paradoxo algum com distância entre a magnitude do poder Americano e a inabilidade de Washington em usar esse poder a sempre conseguir seus objetivos: hegemonia não é onipotência.

Com o fim da guerra fria, essa constatação passou a ser ainda mais verdadeira. Nessa nova realidade, a legitimidade passou a ter função de mesma relevância, mas maior destaque: distanciou-se das considerações puras de poder. O direito internacional, nesse cenário, se propôs a ser sua mais clara expressão. Os costumes, os tratados, os princípios gerais do direito, são todos expressão do consentimento, e esse é o fundamento de sua força.

O direito à guerra foi, por certo, obra da sociedade internacional. Fruto de forte debate filosófico/acadêmico, acabou se consolidando como norma através do *enforcement* de Estados. Ou seja, foi estabelecido por duas fontes principais - o poder e as idéias -, ou melhor, duas fontes principais de poder - o poder material e o poder das idéias -, nos termos das escolas realistas e construtivistas.

Contemporaneamente, sua forma mais concreta é o sistema ONU e, em especial, o seu Conselho de Segurança. Este sistema, como vimos, foi construído às bases da Sociedade (ou Liga) das Nações, mediante injeção de realismo (sendo reflexo do sistema internacional à época, são poderosos *de juri* no conselho, os vitoriosos de fato com o final da Segunda Guerra

mundial). Em outros termos, foi construído a partir de uma idéia – talvez sua mais forte expressão política tenha se dado através do presidente Woodrow Wilson, posteriormente adjetivada como utópica -, mas tendo como forte perspectiva a realidade caracterizada prioritariamente pelo poder.

Não obstante, o Conselho de Segurança se desenvolveu a partir das idéias e das realidades de poder da metade do século passado. Desde então, os pontos de ruptura são muitos. O arranjo de poder é outro, e o Conselho de Segurança não mais o reflete; existem novas ameaças ao sistema estatal; e novos deveres foram adicionados a já longa lista dos objetivos da sociedade de estados. Portanto, nos momentos em que se aproxima perigosamente das questões que diretamente envolvem o poder, enfrenta um dilema: ao se apresentar de forma mais rígida, para não ser instrumento de fácil manipulação dos Estados mais poderosos, se mostrou de forma inflexível aos novos princípios emergentes, de base consensual.

A questão mais profunda que emergiu a partir deste dilema foi se o direito internacional cumpre melhor sua função ao aliviar-se da rigidez da lei ou em reconhecer que é melhor preservar o centro de seus constrangimentos e aceitar um domínio externo de exceção, a qual ainda compreende a legitimidade.

Weber (1968) já apontava que uma regra é legítima quando seus sujeitos assim a entendem. Nesse sentido, foram desenvolvidas perspectivas alternativas para compreender a legitimidade, como a ação comunicativa. Como observa Dorothy Jones:

“is it precisely in this declaratory stand that the states have spelled out what International Law means to them, and what they think it ought to be. Further, through these various declarations, they have sketched a picture of the way they think the world ought to be and, in doing so, have opened themselves to the possibility that they will be taken seriously to hold them to their world”¹¹⁷ (1992, p. 43).

Esta foi possível, como vimos, durante a intervenção humanitária do Kosovo. Contudo, quando o passo adiante (guerra no Afeganistão) ocorreu sem considerações deliberativas, embora ainda legítima, o problema já foi se desenhando, o que foi apresentado de forma mais completa com a invasão do Iraque: fora do escopo do direito internacional, o legitimamente possível tende a ser apresentado novamente como argumento de poder.

¹¹⁷ Tradução nossa: “é precisamente nessa proteção declaratória que os Estados soletraram o que o direito internacional significa para eles, e o que acreditam que deve ser. Adiante, por meio dessas diversas declarações, rabiscaram o desenho do que acreditam que o mundo deve ser e, ao fazê-lo, abriram-se a possibilidade de que atar-se-ão a seus mundos”.

Há mais de quatro séculos atrás, Machiavel aconselhou príncipes na Itália que era mais importante ser temido do que amado. Atualmente, como aponta Joseph Nye (2004), o melhor é uma combinação de ambos. Alguns líderes políticos vêm despendendo pouco tempo pensando em quanto a natureza vem mudado, e deixado em segundo plano, conseqüentemente, a importância do consenso nas relações internacionais.

A legitimidade é um fator, mas não o único, que explica o comportamento dos Estados. Compreendê-la é somente um passo – e não necessariamente o fundamental – para a melhor opção política. Contudo, debater as interações entre legalidade e legitimidade é uma forma de encorajar a reflexão deliberativa em relação ao controverso uso da força para resolver conflitos no cenário internacional. Essa reflexão é necessária para endereçar a questão da tensão entre a “desejabilidade” em construir padrões de constrangimento e a necessária suavização de tal claridade nas situações onde imperativos morais ou políticos nos forcem a agir contra tais constrangimentos. Da maneira como se apresenta, o direito internacional não vem apresentando de forma dinâmica o suficiente para acompanhar a evolução social e político-estratégica em relação ao uso da força, como os casos analisados deixam claro, e carece de reformulação. A intensidade desta, e a forma como o direito deve se apresentar são, contudo, ainda confusos.

Bibliografia

ABBOTT, Kenneth; KEOHANE, Robert *et all.* *The Concept of Legalization.* International Organization, Vol. 54, No. 3, pp. 401-419, 2000.

ACCIOLY, Hildebrando *et all.* *Manual de Direito Internacional Público.* São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

AMBROSE, Stephen. *Rise to Globalism.* Nova York, Penguin Books, 1993.

ARMSTRONG, David & FARRELL, Theo. *Force and Legitimacy in World Politics.* Review of International Studies, 31, 2005, pág. 3–13.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações.* Brasília, Editora UNB, 1979.

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do Século XXI.* São Paulo, Boitempo, 2008.

_____. *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo.* São Paulo, Editora UNESPE, 1996.

BARNET, Michael. Constructivism. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The Globalization of World Politics.* Nova York, Oxford Press Univerisity, 2008.

BASTID, Paul. *L'idée de Legitimité.* Paris, PUF, 1967.

BAYLIS, John.; SMITH, Steve & OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics.* Nova York, Oxford Press Univerisity, 2008.

BELLAMY, Alex. (ed.) *International Society and its Critics.* Oxford, Oxford Press Univeristy, 2005.

BERGER, Peter & LUCKMAN, Thomas. *The Social Construction of Reality.* Nova York, Anchor Books, 1966.

BJOLA, Corneliu. *Legitimizing the Use of Force in International Politics: A Communicative Action Perspective.* European Journal of International Relations, 2005. Disponível em: <http://ejt.sagepub.com/content/11/2/266>.

BOBBIO, Norberto *et all* (org.). *Dicionário de Política.* Brasília, Editora da UNB, 1988.

BRAILLARD, Philippe & DJALILI, Moöhammed. *Tiers Monde et Relations Internationales.* Paris, Manson, 1984.

BROWN, Chris. *World Society and the English School: An "International Society" Perspective on World Society.* European Journal of International Relations, v. 7, 2001.

BROWNLIE, Ian. *International Law and the Activities of Armed Bands.* Nova York: Palgrave, 1958.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Londres, McMillan Press, 1977.

_____ & WATSON, A. *The Expansion of International Society*. Nova York, Oxford University Press, 1984.

BUZAN, Barry. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Londres, Cambridge University Press, 2004.

BYERS, Michael. *The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures Against Iraq*. EJIL, vol. 13, 2002.

CARR, Edward. *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*. Londres, Macmillan, 1939, edição revisada, 1946.

CARTA DA ONU, PREÂMBULO. Disponível em: <http://www.un.org/aboutun/charter>.

CHAYES, Abram & CHAYES, Antonia H. *On Compliance*. International Organization, Vol. 47, No 2, 1993.

CIA. *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*. Disponível em: www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/index.html. 2004.

CLARK, Ian. *International Legitimacy and World Society*. Nova York, Oxford University Press, 2007.

COX, Michael. Hans J. Morgenthau, Realism and the Rise and Fall of the Cold War. In: WILLIAMS, Michael (ed). *Realism reconsidered*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

_____. From the cold war to the war on terror. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The Globalization of World Politics*. Nova York, Oxford Press University, 2008.

DUNNE, Tim. & SCHMIDT, Brian. Realism. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The Globalization of World Politics*. Nova York, Oxford Press University, 2008.

EVANS, Gareth. *When is it right to fight?* Survival, vol. 46, nº 3, 2004.

FALK, Richard. *Predatory Globalisation: A Critique*. Cambridge, Polity Press, 1999.

_____. *Legality and legitimacy: the quest for principled flexibility and restraint*. Review of International Studies, nº 31, 2005.

FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn. *International norm Dynamics and Political Change*. International Organization, vol. 52, no 4. Nova York, The MIT Press, 1998.

_____. *National Interests in International Society*. Nova York, 1996.

_____. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: MINGST, Karen & SNYDER, Jack. *Essential Readings in World Politics*. Nova York: N&C, 2004.

FONSECA JR, Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, edição revisada, 2004.

FRANK, Thomas. *The Power of Legitimacy among Nations*. Nova York, Oxford University Press, 1990.

_____. *Break It, Don't Fake It*. *Foreign Affairs*, 78, pp. 116–22, 1999.

FRANK, Justin & REHMAN, Javid. *Assessing the Legality of the Attacks by the International Coalition against Terrorism against Al-Qaeda and the Taleban in Afghanistan: An Inquiry into the Self-Defence Argument under Article 51 of the UN Charter*. *Journal of Criminal Law*, Vol. 67 Issue 5, p415-430. 2003.

G77. Declaration of G77. Havana, 2000. Disponível em: <http://www.nam.gov.za/documentation/southdecl.htm>.

GLENNON, Michael. *Limits of Law, Prerogatives of Power and the Interventionism after Kosovo*. Nova York: Palgrave, 2001

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the prison notebooks*. Nova York: International Publishers, 1971.

GROTIUS, Hugo. *De Jure Belli ac Pacis*. Tradução de F.W. Kelsey. Oxford, Clarendon Press, 1925.

HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, 1984.

_____ & COOKE, Maeve. *On the Pragmatics of Communication*. Cambridge: MIT Press, 1998.

HENKIN, Louis. *How Nations Behave*. Nova Iorque, Oxford Press, 1979.

HIGGINS, A. Pearce. *International Relations and International Law*. *Economica*, No. 4, 1922, p. 1-16.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Londres, Penguin, 1985.

HURREL, Andrew. *Legitimacy and the use of force: can the circle be squared?* *Review of International Studies*, 31, 2005.

JONES, Dorothy. *The Declaratory Tradition in Modern International Law*. In: NARDIN, T & MAPEL, D. *The Traditions of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

JUDT, Tony. *The New World Order*. Nova Iorque, Oxford Press, 2005.

KAGAN, Robert. *America's Crisis of Legitimacy*. *Foreign Affairs*, 83:2, 2004.

KATZENSTEIN, Peter. & KEOHANE, Robert. *Anti-Americanisms in World Politics*. Nova York, Cornell University Press, 2007.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências: Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

KIRAS, James. *Terrorism and Globalization*. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The*

Globalization of World Politics. Nova York, Oxford Press Univerisity, 2008.

KISSINGER, Henry. *American Foreign Policy*. Nova York, W.W. Norton, 1977a.

_____. *A World Restored*. Londres, Cambrige Press, 1977b.

KEOHANE, Robert. International Relations and International Law: Two Topics. In: TRACHTMAN, Joel (org). *International Law and Politics*. Burlington, Ashgate, 2008.

_____. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Estview Press, 1989.

KIRKPATRICK, Frederick. *US Policy Towards Latin America*. Boulder, Westview Press, 1981.

KOH, Harold. *Why Do Nations Obey International Law?* Yale Law Journal, 1997.

LAFER, Celso. *Derecho y legitimidad en el sistema internacional: soberanía nacional y comunidad internacional*. Foro internacional, vol. 29, nº 4, 1994.

LAMY, Steven. Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The Globalization of World Politics*. Nova York, Oxford Press Univerisity, 2008.

LAROCHELLE, Gilbert & THAUREAU, Martial. *Nouvelles guerres justes et nouvelles guerres saintes: la rhétorique du bellicisme*. Revue Internationale de Sociologie, vol. 19, no 3, 2009, pág. 459-488.

LEVI, Lucio. Legitimidade. In: BOBBIO, Matteuci. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora da UNB, 1983.

MANNING, Charles. *The nature of International Society*. Londres, LSE/Macmillian, 1962.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Porto Alegre, L&PM, 1998.

MARCH, James & OLSEN, Johan. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. International Organization, Vol. 52, No. 4, Boston, The MIT Press, 1998.

MAZRUI, Ali. *Towards a Pax Africana: A Study of Ideology and Ambition*. Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1966.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: RT, 2007.

MEARSHIMER, John. *The False Promise of International Institutions*. International Security, no. 19, 1995.

MIALHE, Jorge. Considerações sobre a História do direito das relações internacionais: jus in bello, guerra justa e a ONU. In: MIALHE, Jorge (org.). *Direito das Relações Internacionais: Ensaio Históricos e Jurídicos*. Campinas: Millennium Editora, 2007.

MILLER, Richard. *Justifications of the Iraq War Examined*. Simpósio “Jus ad bellum Applied: The Iraq War”, United States Military Academy, West Point, 2004.

MUELLER, John. *Force, legitimacy, success, and Iraq*. *Review of International Studies*, 31, 2005, pág. 109–125.

MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nova York, NY Alfred A. Knopf, 1948.

_____. Positivism, Functionalism and International Law. In: TRACHTMAN, Joel (org). *International Law and Politics*. Burlington, Ashgate, 2008.

NAMIER, Lewis. *Human Nature in Politics*. Nova York, Greenwood, 1955.

NOGUEIRA, João & MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. São Paulo, Campus, 2005.

NYE, Joseph. *Soft Power: The means to Success in World Politics*. Nova York, PublicAffairs, 2004.

_____. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. Nova York, Longman, 2002.

_____ & KEOHANE, Robert. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Nova York, Survival, 1973.

PASCAL, Blaise. *Pensées*. Paris: Flammarion, 1993.

RANGEL, Vicente. *Direito e Relações Internacionais*. São Paulo: RT, 2005.

REUS-SMIT, Christian. *Moral Purpose of the State*. Princeton, Princeton University Press, 1999.

_____. Constructivism. In: Scott Burchill, Richard Devetak, et al. (eds.), *Theories of International Relations*, 2nd edn. Londres, Palgrave-Macmillan, 2001.

_____. The Constructivist Challenge after September. In: BELLAMY, A. (ed.) *International Society and its Critics*. Oxford, Oxford Press Univeristy, 2005.

_____. International Law. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The Globalization of World Politics*. Nova York, Oxford Press Univeristy, 2008.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2007.

RISSE, Thomas. “Let’s Argue!” *Communicative Action in World Politics*. *International Organization*, vol. 54 (1), 2000.

RUSSEL, Walter. *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. Nova York, Alfred N. Knopf, 2001.

SCHOLTZ, W. *The Changing Rules of Jus ad Bellum: Conflicts in Kosovo, Iraq and Afghanistan*. 2004.

SHAPCOTT, Richard. International Ethics. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The Globalization of World Politics*. Nova York, Oxford Press University, 2008.

SHEENAN, Michael. The changing character of war. In: BAYLIS, J.; SMITH, S & OWENS, P. *The Globalization of World Politics*. Nova York, Oxford Press University, 2008.

SLAUGHTER, Anne Marie. *Good Reasons for Going Around the UN*. New York Times, 18 de março de 2003.

_____. *International Law and International Relations*. Curso de Haia, 2002.

SLOCOMBE, Walter. *Force, Pre-emption and Legitimacy*. *Survival*, vol. 45, nº 1, 2003, pág. 117-130.

SNIDAL, Duncan. Political Economy and International Institutions. In: TRACHTMAN, Joel (org). *International Law and Politics*. Burlington, Ashgate, 2008.

TRACHTMAN, Joel (org). *International Law and Politics*. Burlington, Ashgate, 2008.

TREITSCHKE, Heinrich. The State Idea. In: FORSYTH, S. & KEENS-SOPER (org.). *The Theory of International Relations*. Londres, George Allen and Unwin, 1970.

TRINDADE, Antônio Cançado. *O Direito Internacional em um mundo em transformação: ensaios 1976-2001*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TUCKER, Robert & HENDRICKSON, David. *The Sources of American Legitimacy*. *Foreign Affairs*, Nov/Dec, VOL. 83, 2004.

VAZQUES, John. *The War Puzzle*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

VINCENT, R. J. Order in International Politics. In: VICENT, R. J. & MILLER, J. D. *Order and Violence, Hedley Bull and International Relations*. Oxford, Clarendon Press, 1990.

VOETEN, Erik. *The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimaze the Use of Force*. *International Organization*, Vol. 59, No. 3, 2005.

WALTZ, Kenneth. *O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica*. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

WALTZER, Michael. *Thick and Thin*. Notre Dame, Notre Dame University Press, 1994.

WATTS, Arthur. The Importance of International Law. In: BYERS, Michael (ed.) *The Role of Law in International Politics*. Londres: Oxford Press University, 2001.

WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. São Francisco, Berkeley, 1968.

WEISS, Thomas G. & KALBACHER, Danielle Z. The United Nations. In: WILLIAMS, Paul

(ed.). *Security Studies: an introduction*. Nova York: Routledge, 2008.

WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. International Organization, vol. 46, no 2, p. 391-425. Nova York, The MIT Press, 1992.

WERKE, Franz Grillparzer. *Munique*. 1960.

WHEELER, Nicolas & BOOTH, Ken. The Security Dilemma. In: BAYLES, J. & RENGGER, N. J. (orgs.). *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*. Oxford, Oxford Press University, 1992.

WHITE HOUSE. *President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq within 48 Hours*. 2003. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/print/20030317-7.html>.

_____. *A National Strategy for a New Century*. 1999. Disponível em: www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/nssr9.pdf.

_____. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC, 2002. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. Londres, Leicester University Press, 1991.

_____. *The System of States*. Londres, Leicester University Press, 1977.

_____. Why is There No International Theory? In: BUTTERFIELD, H.; WIGHT, M. & BULL, H. (eds.) *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. Londres: Allen & Unwin, 1966.

WILDMAN, David & BENNIS, Phyllis. *The War in Afghanistan goes Global*. Critical Asian Studies, 42: 3. 2010.

WILLIAMS, John. *Legitimacy in International Relations and the Rise and Fall of Yugoslavia*. Londres, 1998.