

ÁLVARO DE VITA**

A TEORIA DE RAWLS DA JUSTIÇA INTERNACIONAL*

EXISTE UMA QUESTÃO de justiça distributiva internacional? Essa pergunta pode soar intrigante, embora alguns números amplamente conhecidos sejam suficientes para ilustrar como são significativamente diferentes as chances de vida no mundo. Cerca de 1,2 bilhão de pessoas vivem com menos de 1 dólar por dia e algo em torno a 2,8 bilhões vivem com menos de 2 dólares por dia¹. O patrimônio dos 200 indivíduos mais ricos do mundo chegou a 1,135 trilhões de dólares em 1999, em contraste com os 146 bilhões da receita combinada dos 528 milhões de habitantes dos países menos desenvolvidos no mesmo ano (UNDP, 2000: 82). Só 25 milhões de pessoas nos Estados Unidos, o decil superior da distribuição de renda nesse país, possui uma receita combinada maior do que a dos 43% mais pobres da população mundial, cerca de 2 bilhões de pessoas (UNDP, 2001: 19). E enquanto a receita agregada, em 1960, dos países que continham o

* Este texto foi escrito durante um pós-doutorado realizado na Columbia University, que contou com o apoio, pelo que agradeço profundamente, da FAPESP e da Fundação Fullbright.

** Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).

1 Números expressos em dólares PPP –Purchasing Power Parity (Paridade do Poder de Compra)– de 1993. Ver UNDP (2001: 9).

quartil mais rico da população mundial era 30 vezes maior do que a dos países que continham o quartil mais pobre, essa razão se elevou para 74:1 até 1997 (UNDP, 1999: 3)². Esse quadro não seria menos dramático se substituíssemos os indicadores de desigualdade de renda por outros indicadores de desigualdade, tais como mortalidade infantil e desnutrição, expectativa de vida, oportunidades educacionais e acesso a assistência básica à saúde. Basta, para nosso presente propósito, dizer que 11 milhões de crianças morrem a cada ano nos países em desenvolvimento por doenças curáveis ou de fácil prevenção, e que a vida é, em média, 27 anos mais curta nos países mais pobres do que nos mais ricos (UNDP, 2001: 9)³.

A desigualdade no mundo não só é alta, como há também evidências de que continua se incrementando. Um recente (e inovador) estudo empírico realizado por Branko Milanovic, que pela primeira vez se baseou unicamente em dados de pesquisas domiciliares de 117 países, concluiu que a desigualdade de renda no mundo aumentou de um coeficiente Gini de 62,8 em 1988 para 66,0 em 1993 (Milanovic, 2002: 88)⁴. O esforço de Milanovic foi o de medir (com base na informação recolhida nas pesquisas dos diferentes países) a desigualdade de renda entre todos os *indivíduos* do mundo. Isso é o que ele chama de “desigualdade mundial” e se diferencia dos outros dois conceitos comumente utilizados de desigualdade entre *nações* (“desigualdade inter-nacional”): um deles compara as rendas médias entre nações, não atentando ao tamanho de suas populações (“desigualdade inter-nacional não ponderada”), e o outro compara as rendas médias entre nações ponderando o tamanho das populações (“desigualdade inter-nacional ponderada”). Este último é o conceito que gera as maiores distorções, pois na medida em que pondera o tamanho da população de um país como a China, trata todos os chineses como possuidores da mesma renda média. Isso esconde o fato de que o rápido crescimento econômico na costa da China está elevando a desigualdade entre a China urbana e a China rural e a Índia rural. O que realmente interessa, argumenta Milanovic, é medir a desigualdade entre indivíduos, e não entre nações.

A seguir, encontram-se algumas ilustrações vívidas de tal crescimento da desigualdade entre indivíduos no mundo: enquanto que a

2 Cabe observar que essa estimativa compara a renda média dos países mais ricos que contêm 20% da população mundial com a renda média dos países mais pobres que contêm 20% da população mundial.

3 A expectativa de vida é de 51 anos nos Países Menos Desenvolvidos, comparada à de 78 anos nos países da OECD.

4 Ver também Milanovic (2001).

renda real dos 5% mais pobres decaiu entre 1988 e 1993 em uma quarta parte, a do quintil mais rico subiu 12% em termos reais; e a razão entre a receita média dos 5% superiores e a dos 5% inferiores aumentou de 78:1 em 1988 para 114:1 em 1993 (Milanovic, 2002: 88-89). Outras descobertas do estudo de Milanovic também são relevantes para o tema abordado neste artigo. Por exemplo, é a desigualdade entre países, mais do que a desigualdade intra-países, o que explica a maior parte desse crescimento da desigualdade (Milanovic, 2002: 76-86). As desigualdade entre países –as diferenças entre as rendas médias dos países– explicam 88% da desigualdade mundial (Milanovic, 2002: 78).

As cifras acima mencionadas falam por si sós; no entanto, não existe consenso entre os teóricos políticos sobre a questão de se a pobreza mundial e as desigualdades deveriam ou não ser analisadas através da noção de *justiça*. Alguns dos teóricos políticos mais influentes do Ocidente na atualidade, tais como John Rawls e Michael Walzer, sustentam que não⁵. Toda a controvérsia ao redor desse ponto origina-se no fato de que a existência de desigualdades extremas entre as chances de vida por todo o mundo tem lugar tanto *entre* países como *no interior* de jurisdições políticas separadas. De um ponto de vista normativo, a dificuldade central é como fazer justiça, ao mesmo tempo, ao papel causal jogado pelos arranjos internacionais, por um lado, e pelas instituições e práticas domésticas, por outro, na geração de tais desigualdades e pobreza. À medida que a globalização e a interdependência global se aprofundam, torna-se algo mais que uma conjectura supor que, somado à dificuldade mencionada, o problema central institucional e político do presente século será o de alcançar o equilíbrio apropriado entre os imperativos políticos domésticos e o compromisso com uma sociedade internacional toleravelmente justa. Já é hora de enxergar a globalização não apenas como um tema econômico, mas também como um tema normativo e ético.

Como costuma ocorrer quando lidamos com problemas de justiça política e social, as visões de Rawls sobre os temas em questão são (no mínimo) um útil ponto de partida. Nas duas seções subseqüentes, apresento uma breve descrição e exponho algumas apreciações críticas sobre os esforços de Rawls no sentido de estender sua teoria da justiça

5 Em Rawls (1971), seção 58, encontram-se somente uns poucos e breves comentários sobre o tema. Rawls fez um esforço mais sistemático para estender sua teoria às relações internacionais em Rawls (1993) e, finalmente, em Rawls (1999). Os mais importantes textos de Walzer sobre justiça internacional são Walzer (1983: cap. 2; 1995; 1997).

como equidade ao âmbito internacional, focando nos problemas de justiça socioeconômica. Essa crítica serve para esclarecer as questões mais controversas as quais, acredito, os teóricos políticos interessados em problemas de justiça internacional deveriam dedicar seus esforços de pesquisa e reflexão. Neste texto, limitar-me-ei a formular tais questões, uma discussão mais substancial fica pendente para próximos trabalhos.

UM

Em *O Direito dos Povos*, Rawls argumenta que os princípios de justiça para uma sociedade internacional bem ordenada seriam aqueles escolhidos em um segundo turno do artifício hipotético-contratualista que ele idealizou em *Uma Teoria da Justiça*, “a posição original”, depois de que os princípios de justiça doméstica já tivessem sido adotados. O aspecto mais chamativo desse segundo turno é a representação dos “povos”, no lugar dos indivíduos, como na posição original. É certo que ao aplicar sua teoria a povos, e não a estados, Rawls pode resguardar seu “direito dos povos” dos aspectos menos atrativos moralmente da soberania estatal (Rawls, 1999: 23-30).

Mas, por que povos, em vez de indivíduos, deveriam ter seus interesses representados na posição original global? Rawls argumenta que a representação dos interesses individuais neste segundo turno da posição original tornaria a concepção resultante de justiça –há razões para supor que seria uma forma de cosmopolitismo– individualista demais para ser aceita por sociedades que, mesmo sendo do tipo liberal-democrático, teriam todas as credenciais para serem aceitas como membros plenos de uma sociedade internacional de povos justa (Rawls, 1999: 60-62 e 82-83). A solução que Rawls oferece ao problema de como ampliar sua concepção de justiça ao nível internacional não condiz com a perspectiva normativa mais geral que sustenta sua teoria no caso doméstico: a premissa do individualismo ético é abandonada, ou pelo menos fortemente danificada. O “individualismo ético” se refere à idéia de que é o bem-estar dos indivíduos, e não de entidades coletivas de nenhum tipo, o que constitui a última fonte de preocupação moral⁶. E considerando que a premissa do individualismo ético é derrubada, a forma da igualdade política à que *O Direito dos Povos* se ajusta é a da igualdade

6 O individualismo ético, uma noção que nada tem a ver com uma concepção racional egoísta daquilo que é bom para os indivíduos, é um dos aspectos da justiça rawlsiana que a distingue claramente das concepções comunitárias de justiça no caso doméstico.

entre povos, mais do que a igualdade entre pessoas. As implicações políticas desse movimento teórico são de longo alcance: enormes desigualdades entre indivíduos são, em princípio, compatíveis com a forma de igualdade entre povos que Rawls julga ser moralmente significativa no campo internacional.

A deliberação na posição original, realizada por representantes dos povos, dar-se-ia em dois passos: no primeiro, o contrato social hipotético seria assinado por representantes de sociedades liberal-democráticas bem ordenadas; no segundo, os princípios do direito internacional escolhidos no primeiro passo seriam também aceitos pelos representantes das que Rawls chama de “sociedades hierárquicas bem ordenadas”.

Não entrarei em mais detalhes sobre o raciocínio de Rawls sobre a posição original global. Para nosso propósito no momento, é suficiente dizer que os princípios que emergiriam do contrato social internacional de Rawls são muito próximos a uma visão pluralista convencional da sociedade internacional⁷. Apesar de Rawls falar tanto em “povos” em vez de “estados”, seu direito dos povos soa muito mais como uma visão tradicional do direito internacional organizado em torno ao princípio de soberania estatal, matizado com a rejeição à guerra agressiva e uma muito tênue noção de direitos humanos. Particularmente notável é a ausência de um princípio igualitário de justiça distributiva análogo ao “princípio da diferença” –segundo o qual as desigualdades distributivas são moralmente justificadas só quando estabelecidas para o máximo benefício daqueles que estão na pior posição social– que cumpre um papel tão proeminente na concepção de justiça de Rawls para o caso doméstico. O oitavo princípio do Direito dos Povos –“Os povos têm o dever de assistir os outros que vivam sob condições desfavoráveis que lhes impeçam ter um regime político e social justo ou decente” (Rawls, 1999: 37)– não tem, como veremos a seguir, o status moral de princípio de *justiça*. Na visão subsequente da sociedade internacional, as sociedades domésticas bem ordenadas, concebidas como sistemas de cooperação mais ou menos fechados e com cada um deles satisfazendo as legítimas demandas de justiça de seus próprios membros, subscreveriam basicamente aos princípios de coexistência.

A perspectiva que adoto no presente artigo corresponde à dos teóricos políticos que aceitam amplamente o enfoque rawlsiano naquilo que diz respeito ao contexto doméstico, mas rejeitam a forma

7 Ver Rawls (1999: 37) para os oito princípios centrais do direito dos povos de Rawls.

em que Rawls interpreta a extensão do enfoque para o nível internacional. Entre tais teóricos encontram-se Charles Beitz, Thomas Pogge, Brian Berry, Henry Shue e David Richards⁸. Meu objetivo é defender alguns dos argumentos dessa visão teórica alternativa da justiça internacional, particularmente em relação à justificação de obrigações distributivas (que devem ser cumpridas pelas instituições e regimes da sociedade internacional) mais extensivas do que aquelas previstas por Rawls em sua perspectiva de uma sociedade dos povos justa. Tais obrigações estão estreitamente relacionadas a uma visão da sociedade internacional para a qual o último valor moral reside na prosperidade das vidas individuais, e não na melhoria das sociedades (ou “povos”) *per se* (Beitz, 1999b: 520).

DOIS

No campo internacional, de acordo com Rawls, as desigualdades socioeconômicas deveriam ser reguladas não por um princípio de justiça distributiva –tal como é o princípio da diferença de sua própria teoria da justiça–, mas por um “dever de assistência” discutido em *Uma Teoria da Justiça* (Rawls, 1971: 114-117; 1999: 105-120).

Quais as razões que Rawls oferece para rechaçar a extensão do princípio distributivo liberal-igualitário à sociedade internacional? Apresentarei aqui três dessas razões. Uma delas surpreende pela debilidade de seu argumento, enquanto as outras duas merecem ser observadas como colocações de peso que correspondem a pontos de vista amplamente partilhados pelas elites dos países desenvolvidos, economistas ortodoxos, e executivos e altos funcionários de organizações financeiras internacionais como o Banco Mundial e o FMI.

Ocupar-me-ei imediatamente do primeiro e mais fraco argumento (já que os outros dois requerem, no meu entender, uma discussão mais cuidadosa). Um princípio igualitário de justiça distributiva não pode ser incorporado ao Direito dos Povos porque as chamadas “sociedades hierárquicas decentes” provavelmente não reconheçam a validade de nenhum princípio como esse para suas próprias institui-

⁸ Beitz (1979) e Pogge (1989), cap. 6, são trabalhos pioneiros nessa área. Ver também Beitz (1999a; 1999b; 2001) e Pogge (1994a; 1998; 1999; 2001b). Beitz (1999a) faz uma revisão dos desenvolvimentos mais significativos da década de 1990. Também se aproximam da perspectiva cosmopolita Barry (1989b; 1998), Richards (1982) e Shue (1996: 153-180).

ções domésticas⁹. Mas esse fato não os desqualifica como membros plenos de uma sociedade de povos justa. No que diz respeito à justiça distributiva –embora um raciocínio similar possa talvez ser aplicado a questões de justiça política–, isso soa como um argumento de conveniência, que deve certamente ser empregado pelos cidadãos mais privilegiados das mais abastadas sociedades liberais, para justificar o fato de que têm a maior parte dos benefícios da cooperação social em uma escala global. “Um princípio que vise reduzir as desigualdades internacionais não deve ser adotado”, dirão esses cidadãos, “porque reconhecê-lo violaria os ‘sentidos partilhados’ das sociedades (bem ordenadas) que não reconhecem um princípio similar em suas instituições domésticas”¹⁰. E qualquer violação a estas, poderia acrescentar Rawls, vai contra a noção de tolerância com a qual a sociedade internacional de povos deve estar comprometida (Rawls, 1999: 59-60).

Há duas respostas para esta linha de argumentação. De um lado, a matéria de um princípio de justiça distributiva internacional é constituída pelas desigualdades geradas pela estrutura básica *global*¹¹. Rawls turva a questão quando sugere que a razão para rejeitar a justiça cosmopolita neoliberal é que esta recomendaria intervenções e inclusive talvez sanções econômicas ou militares contra sociedades não liberais bem ordenadas¹². Podemos nos perguntar, incidentalmente, por que um compromisso com um critério universal de justiça social teria que necessariamente implicar um compromisso com intervir naquelas sociedades cujas instituições ou práticas sociais violam tal critério. “Existe um critério universal de justiça?” e “Em quais circunstâncias a violação a tal critério (se é que existe algo como um critério universal) justifica intervenções externas?” são duas perguntas muito diferentes que devem ser tratadas separadamente.

9 De fato, Rawls vê esse argumento como objeção mais geral à concepção cosmopolita liberal-igualitária da justiça global. Ver Rawls (1993a: 75; 1999: 82-85).

10 Utilizo uma das expressões preferidas de Walzer (“sentidos partilhados”), porque é de fato muito difícil distinguir a posição de Rawls sobre a justiça internacional do comunitarismo de Walzer.

11 Thomas Pogge apresentou este tema em Pogge (1989: 267). A noção de “estrutura básica” da sociedade é, evidentemente, a de Rawls, assim como o argumento sobre por que a estrutura básica deve ser tomada como a matéria da justiça social. Ver Rawls (1971). O que está em questão aqui é se existe ou não, no nível internacional, uma estrutura institucional que possa ser considerada análoga, em seus efeitos distributivos, às estruturas básicas das sociedades no caso doméstico. Retomarei este ponto mais adiante.

12 Rawls sugere claramente que há um vínculo quase necessário entre liberalismo cosmopolita e intervencionismo. Ver Rawls (1999a: 60).

Mais importante, porém, para nosso propósito presente é enfatizar que o que está em discussão quando surgem questões de justiça distributiva internacional, não é como as instituições domésticas de todas as sociedades do mundo podem chegar a um acordo sobre uma concepção de justiça liberal cosmopolita; a discussão concerne, principalmente, à estrutura institucional global e à maneira em que esta pode ser reformada numa direção liberal igualitária.

A segunda resposta é a seguinte: poderíamos levar em consideração que a maior parte dos custos da implementação institucional de um princípio de justiça distributiva internacional não pode senão recair sobre as sociedades liberais prósperas, e não sobre as sociedades hierárquicas do mundo em desenvolvimento. Os esforços daqueles que propõem medidas e reformas para reduzir a pobreza global –um objetivo que por si só é mais uma questão de ajuda humanitária do que de justiça distributiva– chocam-se com a falta de motivação para isso que caracteriza os cidadãos mais privilegiados das sociedades liberais desenvolvidas. E são os governos dessas sociedades os que vêm se opondo até aos menores passos nessa direção¹³. Existe algo de perverso em apelar a uma objeção relativista contra a justiça liberal cosmopolita quando as obrigações impostas por esta forma de justiça recairiam principalmente sobre aqueles que acreditam nela como a verdadeira, ou pelo menos que deveriam acreditar –como Rawls preferiria dizer– que ela é a concepção de justiça mais razoável¹⁴.

O segundo argumento de Rawls contra um princípio de distribuição global é que os fatores responsáveis pela desigualdade e pobreza globais são, sobretudo, internos às “sociedades carregadas”, isto é, sociedades sujeitas a circunstâncias socioeconômicas e culturais desfavoráveis¹⁵. Um trecho relevante é o seguinte:

Acredito que as causas da riqueza de um povo e as formas que adota residem em sua cultura política e nas tradições religiosas,

13 Isso pode ser ilustrado pela queda significativa sofrida durante os anos 90, de um nível já baixo no início da década, da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Aid-ODA) dos países da OECD para países pobres. (Alguns dados sobre ODA são mencionados na seção três deste texto.) Outra ilustração é a das reservas que os E.U.A. colocam invariavelmente a qualquer documento internacional que possa implicar o reconhecimento de deveres de justiça distributiva internacional. Os E.U.A., por exemplo, nunca ratificaram a Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

14 Ver Pogge (1994: 218-219), para um argumento na mesma linha.

15 Para uma noção de “sociedades carregadas”, ver Rawls (1999: 105-113).

filosóficas e morais que dão sustento a estrutura básica das instituições políticas e sociais, assim como a industriiosidade e os talentos cooperativos de seus membros, tudo isso sustentado por seus valores políticos [...] Os elementos cruciais que fazem a diferença são a cultura política, as virtudes políticas e a sociedade cívica de um país, a probidade e industriiosidade, sua capacidade de inovação, e muito mais. Também é crucial política populacional do país: deve ter cuidado de não sobrecarregar seu território e sua economia com uma população maior do que pode sustentar (Rawls, 1999: 108)¹⁶.

Se o argumento dos fatores internos de Rawls é correto, então não existe nenhum fundamento moral para um princípio internacional de justiça distributiva. As “sociedades bem ordenadas”, observadas por Rawls como membros plenos da sociedade internacional de povos, só teriam um dever positivo de ajudar as “sociedades carregadas” a superarem obstáculos internos que as impedem de implementar uma estrutura básica bem ordenada. As obrigações dos ricos em relação aos pobres teriam de ser percebidas como obrigações de benevolência e caridade, e não como obrigações de justiça fundadas em um dever de corrigir as injustiças distributivas dos arranjos institucionais dos quais os povos ricos são os principais beneficiários. Para além do patamar da obrigação moral imposta pelo dever de assistência, nenhuma outra redistribuição de recursos, riqueza ou receita seria justificada como um problema de justiça. Como é frisado por Rawls, tal dever pertence ao que ele chama de “teoria não ideal”, é de natureza transitória e possui tanto “um objetivo como um ponto de interrupção” (Rawls, 1999: 119). A conclusão desse raciocínio é que nenhuma instituição permanente destinada a regular desigualdades socioeconômicas é moralmente requerida no nível internacional. Haveria mais a dizer sobre o tema, pois ele inclui uma clara distinção que nem sempre se faz entre ajuda humanitária e justiça, mas o que foi dito até aqui é suficiente para prosseguir¹⁷.

16 Uma idéia similar é apresentada em Rawls (1993b: 77), com a diferença de que nesta versão anterior de “The Law of Peoples” o argumento dos fatores internos foi empregado para explicar mais diretamente as causas da sorte das “sociedades carregadas”, mais do que para explicar as causas da “riqueza de um povo”: “The great social evils in poorer societies are likely to be oppressive government and corrupt elites; the subjection of women abetted by unreasonable religion, with the resulting overpopulation relative to what the economy of the society can decently sustain”.

17 Para uma discussão esclarecedora sobre este assunto, ver “Humanity and Justice in Global Perspective”. Este ensaio de 1982 foi republicado em Barry (1989a: cap. 16).

Observe-se que só uma versão particularmente forte do argumento dos fatores internos exclui a distribuição internacional como um problema de justiça. Esta versão descuida completamente os efeitos distributivos que os arranjos internacionais podem ter, seja por sua própria natureza seja pelo tipo de instituições e políticas domésticas que possam favorecer. É essa versão forte a que aqui nos concerne.

Rawls ilustra seu argumento com dois casos nos quais devemos considerar dois países que têm, no mesmo tempo t_1 , o mesmo nível de bens primários e o mesmo tamanho de população. No primeiro caso, o país *A* outorga um alto valor ao trabalho duro e à prosperidade econômica, enquanto que o país *B* está mais preocupado pelo lazer e por sua vida comunitária. No segundo caso, o país *C* dá todos os passos e toma as medidas necessárias para reduzir o ritmo de crescimento de sua população, enquanto que o país *D*, devido aos valores religiosos que afirma, não o faz. Em ambos os casos, no mesmo tempo t_2 , os países *A* e *C* terão um nível de bens primários significativamente mais alto. Mas nenhuma redistribuição de bens primários de *A* para *B* ou de *C* para *D* é moralmente justificada (Rawls, 1999: 117-18).

Não nego que exista alguma verdade no argumento de Rawls. Não está entre os propósitos deste estudo menosprezar a importância do papel das políticas e instituições domésticas para reduzir as desigualdades e a pobreza¹⁸. Mas a explicação que apela aos fatores internos constitui apenas uma parte da verdade. Quando refletimos sobre os dois exemplos mencionados no parágrafo anterior, podemos notar uma chamativa semelhança entre a objeção à redistribuição internacional apresentada agora por Rawls e a objeção aos efeitos redistributivos de sua própria teoria da justiça (no caso doméstico) que foi expressa por Nozick com o exemplo “Wilt Chamberlain” (Nozick, 1974: 160-164). Lembremos que a chave do exemplo de Nozick era demonstrar como enormes desigualdades entre recursos escassos poderiam legitimamente surgir de um *status quo* inicial hipotético de igualdade de recursos, através das transações livres e voluntárias de agentes individuais que decidem por suas próprias luzes o que fazer com a parte igual de recursos com a qual cada um foi inicialmente dotado. Esse é exatamente o raciocínio lógico por trás dos dois casos de Rawls.

Posso pensar em duas respostas ao uso feito por Rawls de tal lógica nozickiana contra a justiça distributiva internacional. Primeiramente-

18 Sen (1999: cap. 4-9) oferece abundantes evidências empíricas de que as instituições e políticas domésticas podem fazer grandes diferenças.

te, existem dificuldades, não resolvidas apropriadamente por Rawls, referidas a sua opção por falar de “povos” como se estes fossem agentes individuais que decidem o que é melhor para suas próprias vidas e são julgados como completamente responsáveis pelas decisões que tenham tomado. Se pretendemos (como faz Rawls) que os membros individuais dos povos sofram todas as conseqüências das boas ou más decisões tomadas em seu nome por uma entidade coletiva como a de um “povo”, deparamo-nos com dificuldades adicionais com as quais Nozick não teve que se preocupar em sua objeção à justiça distributiva doméstica. Um povo é uma coletividade, e não uma pessoa que pode ser pensada como capaz tanto de escolher o que é melhor para si mesma, por exemplo, dar prioridade ao lazer sobre o trabalho duro, quanto de arcar com as conseqüências de suas próprias escolhas. Em que sentido podemos julgar os membros individuais de um povo –por exemplo, mulheres pobres e trabalhadores rurais– como responsáveis pelas decisões tomadas em sua sociedade a respeito de desenvolvimento econômico e social ou controle demográfico? São os governos os que tomam decisões desse tipo e não individualidades fictícias como “povos”. Se quiséssemos que as noções de escolha e responsabilidade assumissem, na sociedade internacional, o mesmo papel moral que jogam no exemplo “Wilt Chamberlain” de Nozick, então deveríamos estar preparados, no mínimo, para exigir que os povos fossem democraticamente governados. E Rawls claramente não quer chegar tão longe¹⁹.

Além disso, devido ao fato de que um povo não é uma pessoa que decide quais custos são aceitáveis para si mesma, e sim uma coletividade que existe de uma geração à outra, considerar os povos como moralmente responsáveis pelas decisões e escolhas que afetam o bem-estar de seus membros também coloca um problema inter-gerações. Thomas Pogge chamou a atenção para essa questão: “até que ponto deve-se fazer com que os membros de uma geração arquem com os custos econômicos de decisões tomadas por seus predecessores?” (Po-

19 Noções tais como “well-ordered hierarchical societies” e “decent consultation hierarchy”, ao redor das quais gira boa parte da argumentação em *The Law of Peoples*, são suspeitas de só habitarem a mente do filósofo. Certamente, a noção de “well-ordered liberal society” é uma idéia regulatória, mas neste caso o ideal está claramente ancorado em alguns aspectos definidos das sociedades liberais existentes, chamando a atenção, ao mesmo tempo, para o grau em que estas sociedades se afastam do ideal. É difícil entender o sentido da noção de uma “well-ordered hierarchical society” nesse sentido. O exemplo de Rawls, o país imaginário que ele chamou de “Kazanistan” (Rawls, 1999: 75-78), não ajuda muito a dissipar essa impressão.

gge, 2001b: 249, tradução nossa). A consideração de Rawls acerca da justiça internacional simplesmente deixa de lado esse problema. Está longe de ficar claro, por exemplo, por que crianças sem acesso a oportunidades de educação e saúde adequadas em países pobres deveriam ser julgadas como moralmente responsáveis por decisões sobre política social e índices de fertilidade assumidos por gerações prévias. Substituir escolhas individuais por escolhas de povos não facilita a refutação de Rawls da justiça distributiva internacional. Praticamente o oposto, de fato, é verdadeiro. “Não parece menos injusto”, diz Charles Beitz, “impor os custos das más escolhas às gerações prévias aos membros sucessores de suas próprias sociedades do que a estrangeiros –especialmente estrangeiros que, hipoteticamente, gozem de um padrão material mais elevado (outra vez, não por seu próprio mérito) do que os desafortunados membros da sociedade que foi imprudentemente governada” (Beitz, 2001: 689, tradução nossa).

É na segunda resposta que quero me deter mais longamente. Para introduzi-la, lembremos de como Rawls rebate a objeção a sua teoria, no caso doméstico, apresentada por Nozick com o exemplo “Wilt Chamberlain”, como por exemplo na seguinte passagem:

A menos que a estrutura básica seja regulada no tempo, as prévias distribuições justas de ativos de todo tipo não asseguram a justiça de distribuições posteriores, sem importar quão livres e justas pareçam as transações particulares entre indivíduos e associações quando vistas localmente e separas das instituições do entorno.

Isto é assim porque o resultado destas transações tomadas em conjunto é afetado por todo tipo de contingências e imprevisíveis conseqüências. É necessário regular, mediante leis que governem a herança e o legado, como as pessoas chegam a adquirir propriedades para que a distribuição seja mais igualitária: prover uma eqüitativa igualdade de oportunidades na educação, e muito mais. Que tais regras das instituições do entorno estejam em vigor ao longo do tempo não tira o mérito e sim fazem possíveis os importantes valores expressados pelos acordos livres e justos alcançados por indivíduos e associações no âmbito da estrutura básica. Isto é assim porque os princípios que se aplicam a estes acordos de forma direta (por exemplos a lei de contratos) não bastam por si mesmos para preservar a justiça do entorno (Rawls, 2001: 53).

O que falta no exemplo de Nozick é uma consideração de “justiça de fundo”. A necessidade de tal consideração é uma das razões que levam Rawls a pôr o foco de sua teoria –sempre no caso doméstico– na estrutura básica da sociedade. A outra razão, interligada, tem que ver com “sua profunda e difundida influência sobre as pessoas que vivem sob suas instituições” (Rawls, 2001: 55). Só se a estrutura básica da sociedade é justa –só se é desenhada para evitar as desigualdades nos aspectos da vida que resultem das “contingências e conseqüências imprevisíveis”, como classe social de origem, dotes naturais e boa ou má fortuna– podemos julgar os indivíduos como completamente responsáveis pelos efeitos distributivos de suas próprias decisões e opções. Se queremos que as decisões dos indivíduos sobre o que fazer com seus recursos arquem com todo o peso moral com que Nozick quer que arquem, então a justiça de fundo tem de ser permanentemente garantida –o que *inter alia* significa que as estruturas básicas da sociedade devem buscar reduzir ao máximo possível as desigualdades originadas por fatores moralmente arbitrários (tais como classe social de origem, dotes naturais, gênero, raça ou etnia).

Essa resposta rawlsiana à objeção de Nozick com o exemplo “Wilt Chamberlain” parece-me correta, mas por que um raciocínio similar não se aplicaria aos dois casos propostos por Rawls mencionados anteriormente no contexto da justiça internacional? Por que não deveriam as noções internacionais análogas a “justiça de fundo” e “estrutura social básica” jogar nenhum papel significativo em uma teoria da justiça aplicada à área internacional?²⁰. Não deveríamos assumir a nacionalidade não só como uma contingência moralmente arbitrária, mas também como uma contingência que influi dramaticamente sobre a distribuição das chances de vida no mundo?²¹.

Cabe aqui observar que o que quero mostrar com as duas respostas que desenvolvi contra a recusa de Rawls à justiça distributiva internacional *não* é que não seja possível julgar os povos (ou países) como responsáveis por suas próprias decisões e políticas. Meu ponto não é esse, e sim que as condições sob as quais eles devem ser julgados como

20 Rawls admite, em certo ponto, que os arranjos institucionais da sociedade internacional devem ter “efeitos distributivos injustificados” (1999: 115) que pedem correção, mas este reconhecimento não joga nenhum papel no que se refere a sua consideração da justiça internacional.

21 Como foi apontado por Beitz (1979: 151), Pogge (1989: 247; 1994a: 198) e Barry (1989b: 183-89).

completamente responsáveis por sua situação desfavorável são muito mais determinantes do que o que Rawls está disposto a admitir no caso internacional –mesmo se mostrando bastante favorável a reconhecê-lo para refutar a objeção de Nozick para o caso doméstico.

Contra o fator dos argumentos internos, a hipótese que creio útil explorar em mais detalhe é a de que as instituições e regimes internacionais –a “estrutura básica” da sociedade internacional– têm efeitos distributivos que contribuem de modo importante com os níveis de desigualdade e pobreza mencionados no início deste artigo. Se tal hipótese fosse confirmada, um fundamento normativo mais robusto para um princípio internacional de justiça distributiva seria estabelecido²². Como no caso doméstico, os efeitos injustificados das instituições sociais devem ser corrigidos como um problema de justiça. Se existe algo como uma ordem social e política global, então aqueles que se beneficiam mais de seus efeitos distributivos (e são mais capazes de influenciar seu desenho institucional) se encontram sob o dever de atuar para fazê-lo mais compatível com condições essenciais de justiça. Ademais, se procuramos conhecer melhor as formas em que a estrutura internacional influi sobre a distribuição das vantagens da cooperação social –se é que existe algo como um esquema de cooperação social no nível internacional– também deve ficar mais claro que tipos de reformas institucionais poderiam ser recomendados.

Desenvolver de uma forma apropriada o argumento esboçado no parágrafo precedente é o desafio mais importante apresentado aos liberais igualitários cosmopolitas. Mas quero também explicar brevemente a terceira objeção que Rawls poderia apresentar contra a globalização de um princípio de justiça distributiva. Trata-se de um argumento típico do enfoque de Michael Walzer à questão da justiça, claramente baseado na visão de Rawls da sociedade internacional. Poderíamos chamá-lo de “argumento da parcialidade nacional”. Rawls cita aprobativamente a consideração de Walzer (em Walzer, 1983) sobre o papel das fronteiras políticas²³. Mais importante, porém, que qualquer evidência textual, neste caso, é o fato de que o argumento da parcialidade nacional se encaixa perfeitamente com o foco posto por Rawls nos povos e o comunitarismo

22 Pode parecer muito forte falar de uma demonstração de hipótese em um trabalho de teoria política. O que pretendo fazer é examinar os argumentos teóricos e a evidência empírica relevante para esta hipótese.

23 Ver Rawls (1999: 39), nota de rodapé.

da perspectiva de Rawls para a justiça internacional como um todo. Beitz sustenta que considerações desse tipo –semelhantes ao argumento da parcialidade nacional– explicam tanto o motivo pelo qual Rawls pensa que os povos são moralmente primários na sociedade internacional e por que as exigências redistributivas do direito dos povos são tão modestas (Beitz, 2001). De acordo com este último, nossos compatriotas têm o direito moral de nos exigir uma consideração especial por seu bem-estar de uma forma que os cidadãos de outros estados não têm. A parcialidade nacional, interpretada desse modo, entra em conflito como o argumento liberal cosmopolita segundo o qual uma sociedade internacional justa deve aumentar quanto for possível o bem-estar dos menos privilegiados em uma escala global. Como observa Charles Beitz, os teóricos liberais igualitários cosmopolitas devem estar incorrendo em uma espécie de cegueira moral por subestimarem a importância das relações locais e filiações que permitem que as pessoas sejam bem-sucedidas na vida (Beitz, 1999a: 291). E tais relações geram reivindicações distributivas que se chocam com as demandas de um princípio internacional de justiça distributiva. Um problema normativo central a ser discutido nesse contexto é de como seria possível conciliar, de modo plausível, uma perspectiva cosmopolita da justiça internacional com demandas legítimas de parcialidade nacional. Enfrentar esse problema de uma forma apropriada é essencial para fortalecer a posição liberal-cosmopolita.

O que fiz neste texto foi mostrar por que a teoria de Rawls da justiça internacional é insatisfatória e apresentar uma agenda de pesquisa que, a meu ver, é central para aqueles que se dispõem a encarar, no terreno da teoria política, o desafio de pensar uma sociedade internacional justa. Meu propósito é tratar em profundidade, em outras ocasiões, as duas linhas de objeção à justiça cosmopolita que foram aqui apenas enunciadas.

BIBLIOGRAFIA

- Barry, Brian 1989a (1982) “Humanity and Justice in Global Perspective” in Barry, Brian *Democracy, Power and Justice: Essays in Political Theory* (Oxford: Clarendon Press).
- Barry, Brian 1989b *Theories of Justice* (London: Harvester-Wheatsheaf).
- Barry, Brian 1995 *Justice as Impartiality* (Oxford: Clarendon Press).

- Barry, Brian 1998 “International Society from a Cosmopolitan Perspective” in Mapel, David and Nardin, Terry (orgs.) *International Society* (Princeton: Princeton University Press).
- Barry, Brian 1999 “Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique” in Shapiro, Ian and Brilmayer, Lea (orgs.) *Global Justice. Nomos XLI* (New York: New York University Press).
- Barry, Brian and Goodin, Robert E. (orgs.) 1992 *Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press).
- Beitz, Charles R. 1979 *Political Theory and International Relations* (Princeton: Princeton University Press).
- Beitz, Charles R. 1983 “Cosmopolitan Ideals and National Sentiments” in *The Journal of Philosophy*, Vol. LXXX, N° 10, October.
- Beitz, Charles R. 1999a “International Liberalism and Distributive Justice” in *World Politics*, N° 51.
- Beitz, Charles R. 1999b “Social and Cosmopolitan Liberalism” in *International Affairs*, Vol. 75, N° 3.
- Beitz, Charles R. 2001 “Rawls’s Law of Peoples” in *Ethics*, Vol. 110, N° 4.
- Beitz, Charles R.; Cohen, Marshall; Scanlon, Thomas and Simmons, A. John (orgs.) 1985 *International Ethics* (Princeton: Princeton University Press).
- Brown, Chris 1992 *International Relations Theory* (New York: Harvester Wheatsheaf).
- Brown, Chris 1993 “International Affairs” in Goodin, Robert E. and Pettit, Philip (orgs.) *A Companion to Contemporary Political Philosophy* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Brown, Chris 2000 “John Rawls, ‘The Law of Peoples’ and International Political Theory” in *Ethics and International Affairs*, N° 14.
- Bull, Hedley 1995 *The Anarchical Society* (London: Macmillan).
- Caney, Simon 2001a “International Distributive Justice” in *Political Studies*, N° 49.
- Caney, Simon 2001b “Survey Article: Cosmopolitanism and the Law of Peoples” in *Journal of Political Philosophy*, N° 9.
- Cohen, Marshall 1985 “Moral Skepticism and International Relations” in Beitz, Charles; Cohen, Marshall; Scanlon, Tomas and Simmons, John (orgs.) *International Ethics* (Princeton: Princeton University Press).
- Held, David 1995 *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press).
- Held, David 2000 “Regulating Globalization? The Reinvention of Politics” in *International Sociology*, Vol. 15, N° 2.
- Hill, Ronald; Peterson, Paul; Dhanda, Robert M. and Kanwalroop, Kathy “Global Consumption and Distributive Justice: A Rawlsian Perspective” in *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, N° 1.

- Hurrell, Andrew 1999 “Sociedade internacional e governança global” em *Lua Nova* (São Paulo) Nº 46.
- Hurrell, Andrew 2001 “Global Inequality and International Institutions” in Pogge, Thomas (org.) *Global Justice* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Jones, Charles 2001 *Global Justice: Defending Cosmopolitanism* (Oxford: Oxford University Press).
- Kant, Immanuel 1970 *Kant: Political Writings* (Cambridge: Cambridge University Press) [Seleção e introdução de Hans Reiss, tradução de H. B. Nisbet].
- Milanovic, Branko 2001 “World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century”. Em <<http://www.worldbank.com>>.
- Milanovic, Branko 2002 “True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone” in *The Economic Journal*, Vol. 112, January.
- Miller, David 1995 *On Nationality* (Oxford: Clarendon Press).
- Miller, David 1998 “The Limits of Cosmopolitan Justice” in Mapel, David and Nardin, Terry (orgs.) *International Society* (Princeton: Princeton University Press).
- Miller, David 1999 “Justice and Global Inequality” in Hurrell, Andrew and Woods, Ngaire (orgs.) *Inequality, Globalization and World Politics* (Oxford: Oxford University Press).
- Miller, David 2000 *Citizenship and National Identity* (Cambridge: Polity Press).
- Nozick, Robert 1974 *Anarchy, State and Utopia* (New York: Basic Books).
- O’Neill, Onora 1985 “Lifeboat Earth” in Beitz, Charles; Cohen, Marshall; Scanlon, Thomas and Simmons, A. John (orgs.) *International Ethics* (Princeton: Princeton University Press).
- O’Neill, Onora 2001 “Agents of Justice” in Pogge, Thomas (org.) *Global Justice* (Oxford, Blackwell).
- Opeskin, Brian R. 1996 “The Moral Foundations of Foreign Aid” in *World Development*, Vol. 24, Nº 1.
- Paes de Barros, Ricardo; Henriques, Ricardo e Mendonça, Rosane 2000 “Pobreza e desigualdade no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15, Nº 42.
- Paterson, Matthew 2001 “Principles of Justice in the Context of Global Climate Change” in Luterbacher, Urs and Sprinz, Detlef (orgs.) *International Relations and Global Change* (Cambridge: MIT Press).
- Pogge, Thomas W. 1989 *Realizing Rawls* (Ithaca: Cornell University).
- Pogge, Thomas W. 1994a “An Egalitarian Law of Peoples” in *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 23, Nº 3.
- Pogge, Thomas W. 1994b “Uma proposta de reforma: um dividendo global de recursos” em *Lua Nova* (São Paulo) Nº 34.
- Pogge, Thomas W. 1995 “How Should Human Rights Be Conceived?” in *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Vol. 3.

- Pogge, Thomas W. 1998 “The Bounds of Nationalism” in *Canadian Journal of Philosophy*, Vol. 22, Supplementary.
- Pogge, Thomas W. 1999 “Human Flourishing and Universal Justice” in *Social Philosophy and Policy*, Vol. 16, N° 1, Winter.
- Pogge, Thomas W. (org.) 2001a *Global Justice* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Pogge, Thomas W. 2001b “Rawls on International Justice” in *The Philosophical Quarterly*, Vol. 51, N° 203, April.
- Rawls, John 1971 *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press).
- Rawls, John 1993a *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press).
- Rawls, John 1993b “The Law of Peoples” in Shute, Stephen and Hurley, Susan (orgs.) *On Human Rights. The Amnesty Lectures of 1993* (New York: Basic Books).
- Rawls, John 1999 *The Law of Peoples* (Cambridge: Harvard University Press).
- Rawls, John 2001 *Justice as Fairness: A Restatement* (Cambridge: Harvard University Press).
- Richards, David 1982 “International Distributive Justice” in Pennock, J. Roland and Chapman, John W. (orgs.) *Nomos 24: Ethics, Economics and the Law* (New York: New York University Press).
- Sen, Amartya 1999 *Development as Freedom* (New York: Alfred Knopf).
- Sen, Amartya 2002 “How to judge globalization” in *The American Prospect*, Winter.
- Shue, Henry 1996 *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press).
- Tesón, Fernando 1995 “The Rawlsian Theory of International Law” in *Ethics and International Affairs*, Vol. 9.
- UNDP 1996, 1999, 2000, 2001 *Human Development Report* (Oxford: Oxford University Press).
- Vita, Álvaro de 2000 *A justiça igualitária e seus críticos* (São Paulo: UNESP/ FAPESP).
- Walzer, Michael 1983 *Spheres of Justice* (New York: Basic Books).
- Walzer, Michael 1995 “Response” in Miller, David e Walzer, Michael (orgs.) *Pluralism, Justice and Equality* (Oxford: Oxford University Press).
- Walzer, Michael 1997 *On Toleration* (New Haven: Yale University Press).
- Winston, Morton E. 1988 *The Philosophy of Human Rights* (Belmont: Wadsworth Publishing Company).