

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

GERALDO ALVES TEIXEIRA JÚNIOR

**RAZÃO DE ESTADO E POLÍTICA ANTITERRORISMO NOS ESTADOS
UNIDOS**

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO INSTITUTO
DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM
FILOSOFIA.**

ORIENTADOR: PROF. DR. ROBERTO ROMANO DA SILVA

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELO ALUNO GERALDO ALVES TEIXEIRA JÚNIOR,
E ORIENTADA PELO PROF.DR. ROBERTO ROMANO DA SILVA
CPG, ____/____/____**

CAMPINAS, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
SANDRA APARECIDA PEREIRA - CRB8 nº 7432 - BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

AL87r Alves T., Geraldo, 1984-
Razão de Estado e política antiterrorismo nos Estados
Unidos / Geraldo Alves Teixeira Júnior. -- Campinas, SP :
[s. n.], 2011

Orientador: Roberto Romano da Silva
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Machiavelli, Niccolo, 1469-1527. 2. Razão de estado.
3. Terrorismo - Política governamental - Estados Unidos.
4. Terrorismo - Prevenção - Legislação. I. Romano,
Roberto, 1946- II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Reason of State and United States anti-terrorism
policy

Palavras-chave em inglês:

Reason of state

Terrorism - Government policy - United States

Terrorism - Prevention - Law and legislation

Área de concentração: Filosofia

Titulação: Doutor em Filosofia

Banca examinadora:

Roberto Romano da Silva [Orientador]

Oswaldo Giacoia Junior

Romualdo Dias

Yolanda Glória Gamboa Muñoz

Marijane Vieira Lisboa

Data da defesa: 05-10-2011

Programa de Pós-Graduação: Filosofia



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 05 de outubro de 2011, considerou o candidato GERALDO ALVES TEIXEIRA JÚNIOR aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Roberto Romano da Silva

Prof. Dr. Oswaldo Giacoia Júnior

Profª. Dra. Marijane Vieira Lisboa

Profª. Dra. Flávia Piovesan

Prof. Dr. Romualdo Dias

Suplentes:

Profª. Dra. Yara Adario Frateschi

Profª. Dra. Yolanda Glória Gamboa Muñoz

Prof. Dr. Marcelo Campos Galuppo

201202539

Aos que lutam para unir justiça,
igualdade e liberdade.

Agradecimentos

Este trabalho se beneficiou do apoio que recebi dos profissionais, amigos e familiares que tive ao meu redor.

Sou extremamente grato ao meu orientador, professor Roberto Romano. Ao aceitar trabalhar com alguém desconhecido e proveniente de outra área, ele demonstrou a abertura do verdadeiro intelectual que não se limita ao clã teórico. Agradeço-lhe ainda por ter me permitido desenvolver meu trabalho com liberdade, mas acompanhando-me com atenção a todo o momento. A meu ver, a capacidade de atingir este tênue equilíbrio caracteriza o professor excelente. Mas sua ajuda foi além do dever profissional. Sinto-me honrado pelos votos de confiança que dele recebi sempre que precisei, e aos quais espero ter podido fazer jus.

Agradeço à professora Flávia Piovesan por ter participado da qualificação do mestrado, ao professor Luiz Paulo Rouanet, pela participação na qualificação do doutorado, e ao professor Oswaldo Giacoia, pela presença em ambas as ocasiões. As considerações que apresentaram foram realmente enriquecedoras, e embora eu não tenha podido aproveitar todas, guardo-as a fim de utilizá-las em outras oportunidades.

Agradeço à CAPES pela bolsa recebida durante a maior parte do mestrado.

Agradeço aos funcionários da Unicamp com os quais tive contato, pois sempre me atenderam prontamente. Em especial, agradeço à Sônia Beatriz Cardoso da Secretaria da Pós da Filosofia, pela solicitude e pelos inúmeros esclarecimentos.

Devo agradecer ainda às pessoas e associações que mantêm informações confiáveis na internet acerca dos eventos e temas que investiguei na segunda parte da pesquisa. Busquei indicá-los de modo mais minucioso possível nas notas de referência e na bibliografia para que seus esforços sejam reconhecidos. O trabalho destas pessoas que desconheço está presentes no resultado final que agora apresento.

Aos meus amigos e familiares, gostaria de agradecer especialmente:

À professora Yolanda Glória Muñoz, pela simpatia e por me aceitar como seu assistente na disciplina de Filosofia do curso de RI da PUC-SP. A experiência que adquiri com seu apoio foi de grande valor.

À Marijane Lisboa, minha professora de outrora e de sempre, pela experiência que tive como seu assistente, pela ajuda no projeto de pesquisa e pela preocupação que teve para comigo em diversos momentos. Sinto-me privilegiado por sua amizade e por poder me inspirar de perto no inexaurível fôlego de seu engajamento.

Ao Fernando Santos, à Mariana Piazzolla, ao Marcelo Baird, à Miriam Lozano ao Leandro Nascimento, ao Rafael Ximenes e ao Breno Nery, pelas conversas sobre o trabalho e sobre aquilo que nada tinha a ver com o trabalho.

Ao Charles Rossi e à Bruna Santana, pela agradabilíssima convivência, pelas questões instigadoras e por compartilharem algumas apreensões nos momentos finais do doutorado.

A todos eles, por me permitirem fugir de uma vida unidimensional, pelo respeito, pelo apoio, pelo prazer de sua presença, pela diversão e pelo carinho. Enfim, por tudo aquilo que a palavra amizade comporta.

Aos “Oliveiras” Arthur, Lurdinha e Ademir pela afeição e pelos dias alegres que me ofereceram e me oferecem a cada reencontro.

À minha irmã Flávia, ao seu marido Cleidimar e aos meus sobrinhos, pela hospitalidade, pela companhia e pela descontração com a qual me presentearam nas ocasiões em que estivemos juntos.

À minha irmã Bruna, por ter me mostrado desde cedo a importância de se quebrar barreiras, por ser um exemplo de coragem e de seriedade naquilo em que se envolve, pelo apoio em muitos momentos e pela enorme ajuda na revisão do texto final.

Agradeço à minha esposa Nathália pela inestimável colaboração. As discussões que tivemos sobre a pesquisa sem dúvida me auxiliaram a entender temas pouco familiares e a aprimorar o trabalho que ora apresento. Seu admirável empenho na revisão e na formatação do texto final, deixando de lado seus próprios afazeres, foi muito além do que eu poderia pensar em pedir. Sou-lhe muito grato por isso, mas gostaria de prestar-lhe homenagem principalmente pelo companheirismo. O frescor de sua presença graciosa alegrou-me nos momentos difíceis que enfrentei ao longo desta jornada e me deu novo vigor para reiniciar o trabalho quando precisei.

Por fim, agradeço à minha mãe e ao meu pai, que desde cedo me mostram com suas ações o valor do comprometimento profissional. Além disso, e principalmente, agradeço pelo cuidado. Creio que todo ânimo simplesmente desvanece sem oportunidades adequadas. Se fui capaz de me empenhar em uma pesquisa deste porte foi porque eles puderam e quiseram me auxiliar. Concordando ou não com meus propósitos, o apoio que me deram foi o primeiro passo, o passo imprescindível para o desenvolvimento deste trabalho. Essa ajuda desinteressada me basta para encontrar neles uma prova de amor incondicional. Incapaz de expressar todo o reconhecimento que lhes devo, reservo a eles estas linhas para que o eco das últimas palavras possa reiterar indefinidamente minha gratidão por terem me dado a oportunidade de traçar o meu caminho.

Resumo

O pensamento sobre a razão de Estado pode ser dito fundamental para a política moderna, já que seu desenvolvimento inicial coincide com o do próprio surgimento do Estado. Onde crescia a razão de Estado, crescia o Estado, que por sua vez fomentava aquela política. Acusada de ocorrer à revelia da moral, essa circularidade e o acúmulo de poder que ela envolve foi certamente responsável por consolidar o Estado como instituição quase-universal. A consolidação das instituições estatais não extinguiu, contudo, a razão de Estado, que como técnica de poder ou como pretensa racionalidade superior acompanhou os distintos momentos da política. A presente pesquisa examina inicialmente o contexto histórico e intelectual que originou o pensamento sobre a razão de Estado a fim de permitir uma visão panorâmica do tema na teoria política. Após o estudo histórico discorre-se sobre os diversos elementos que compõem este tema e analisa-se os modos pelos quais eles operam na prática política. Nesta primeira parte são utilizados diversos textos de reconhecidos estudiosos do pensamento político, como Friedrich Meinecke, Carl J. Friedrich, Quentin Skinner e Michel Senellart, mas recorre-se também diretamente aos textos históricos de Nicolau Maquiavel, Giovanni Botero, Thomas Hobbes e Gabriel Naudé. No estágio seguinte aplica-se o estudo inicial a um caso concreto. São estudadas algumas ações políticas e jurídicas do governo dos Estados Unidos, assim como leis criadas para combater o terrorismo, notavelmente aquelas que entraram em vigor após os ataques que o país sofreu em 11 de setembro de 2001. Antes de abordar o ponto central recupera-se fatores históricos que influenciaram os rumos do Estado americano e alguns eventos que constituem precedentes importantes da política antiterror. Após a devida contextualização, o trabalho centra-se na análise de uma lei de 2001, o *Patriot Act*, e nas ações estatais que ela possibilitou nos anos seguintes. Na segunda parte do trabalho utiliza-se, além de textos acadêmicos, artigos jornalísticos, documentos oficiais do governo americano, textos de leis, jurisprudência e relatórios e declarações de setores da sociedade civil e de comentadores de temas jurídicos. O exame da doutrina da razão de Estado, aplicado ao caso específico dos Estados Unidos no referido contexto corrobora a tese, pormenorizada no capítulo conclusivo, de que as recentes formas de combate ao terrorismo recuperam e fortalecem o pensamento sobre a razão de Estado, agora na situação particular dos Estados liberais-democráticos.

Palavras-chave: razão de Estado, maquiavelismo, Estados Unidos, política antiterrorismo, Patriot Act.

Abstract

Reason of State theories might be considered fundamental to modern politics for its beginning occurs together with the emergence of States themselves. Where reason of State was rising, it helped the State growth that, in turn, stimulated reason of State policies. Criticized for having put aside moral concerns, such circularity and the accumulation of power it produces may be pointed as an important cause leading to the consolidation of the State as a quasi-universal institution. Nonetheless, the States did not extinguished reason of State after being consolidated. As techniques or as a specific rationality it was adapted for each new context of politics. This work starts by investigating the historical and intellectual context that gave birth to reason of State in order to show a panoramic view of the theme in the political theory. After the historical study I analyse several elements which constitutes reason of State and I present how they operate in political practice. For this first part several texts of recognized academics of political thought are used, such as Friedrich Meinecke, Carl J. Friedrich, Quentin Skinner and Michel Senellart, but I also resort to the historical texts of Niccolo Machiavelli, Giovanni Botero, Thomas Hobbes and Gabriel Naudé. At the next stage the previous study is applied to a concrete case. I analyse political and judicial actions of the American government and some legislation created to combat terrorism, particularly those that went in force after the attacks the country suffered on September 11, 2001 (9/11). Before dealing with the main point I present historical events which have influenced the course of the United States politics and some important precedents of the anti-terror policies. After proper contextualization the study is focused on the 2001 law called Patriot Act and on the state actions it has authorized in the years that followed its creation. In the second part, besides academic texts and news articles, I make use of official documents, statute texts, judicial cases, reports and declarations of civil society organizations and of legal themes' commentators. The study of reason of State doctrine applied to the specific case of the United States at the mentioned context corroborates the thesis addressed at the conclusive chapter stating that the recent anti-terror policies revive and strengthen reason of State thought, now acting at the particular situation of liberal democracies.

Keywords: reason of State, machiavellism, United States, anti-terrorism policy, Patriot Act.

Sumário

Introdução	I

Parte I – Razão de Estado

Capítulo I: Razão e política antes da razão de Estado	3

1. Razão de Estado na política	5
2. Panorama histórico e intelectual.....	12
2.1 Os dois momentos no tempo do meio: a política na Idade Média.	12
2.2 Liberdade: os limites políticos do cristianismo e os limites cristãos da política...	22
2.3 O principado: os limites da liberdade.....	26
3. A emergência da nova razão.....	29
3.1 O novo mundo.....	32
3.2 O domínio da guerra.....	33
3.3 Primeiros trilhos da nova razão: a ascensão da guerra.....	41

Capítulo II: Maquiavel: <i>turning point</i>.....	47

1. República ou monarquia.....	49
2. Heranças e inovações.....	62
2.1 Uma nova moral.....	63
2.2 Como julgar as ações.....	69
3. A nova moral e a sua virtude.....	79

Capítulo III: A razão de Estado na aurora da política moderna.....	101

1. Maquiavel criador da razão de Estado: paternidade discutida.....	103
1.1 Significados da razão de Estado.....	104
1.2 Circunstâncias da razão de Estado.....	116
1.3 O filho bastardo de Maquiavel.....	122
2. Os conflitos na razão.....	128
2.1 Maquiavelismo e razão de Estado.....	131
2.2 A verdadeira razão de Estado.....	138
3. Outros fatores da modernidade política.....	142
4. Hobbes: a razão de Estado consolidada.....	148
4.1 Razão de Estado soberana.....	153
4.2 Razão de Estado salvadora.....	160

5. Domínio e submissão: a razão de Estado participativa.....	164
Capítulo IV: Saber.....	171
1. Saber e razão de Estado.....	174
2. Informação e comunicação: elementos do poder.....	182
3. Instrumentalização do saber.....	188
3.1 Acúmulo.....	190
3.2 Exclusão.....	202
4. Aplicação do saber: exercício do poder.....	216
4.1 Persuasão.....	217
4.2 Propaganda.....	226
4.3 Educação.....	237
5. Saber soberano?.....	254
Capítulo V: <i>Salus populi</i>.....	259
1. Da <i>salus populi</i> ao bem público.....	262
2. Antropologia do “insaciável desejo”	268
3. Racionalização.....	277
3.1 Separação, objetivação e especialização.....	278
3.2 Regulamentação e normalização.....	287
4. Exceção.....	291
4.1 Da maldade individual à inaptidão do povo.....	292
4.2 A urgência do Estado.....	295
4.3 Legitimidade incondicional do governo.....	300
5. <i>Summa ratio</i>	311

Parte II – Política antiterrorismo nos EUA

Capítulo I: As leis do Estado e a política no mundo: construção e manutenção do Império.....	317
1. A formação do Estado.....	319
1.1 A expansão do território.....	319
1.2 A unidade nacional: a busca pelo Estado forte.....	322
2. A expansão do poder: geopolítica.....	330
2.1 A expansão das leis: pensamento e política policial nas relações internacionais.....	331
3. A disciplina garantida: a liberal-democracia.....	338

4. A contestação das leis: a nova desordem mundial.....	344
Capítulo II: Preparativos e precursores: da infiltração à legalidade do policiamento.....	351
1. A busca da legalidade: 1989 <i>Opinion</i>	355
1.1 1980 <i>Opinion</i> revisitada.....	356
1.2 Uma nova interpretação para as mesmas leis.....	358
1.3 O Direito Internacional e os interesses do Estado.....	366
2. Op89: Opinião sussurrada.....	370
3. Op89: Os novos portões da ação policial.....	376
3.1 Soberania.....	382
3.2 Direito internacional.....	385
3.3 Da defesa e da razoabilidade.....	391
3.4 Da descrição do soberano.....	396
4. United States v. Alvarez Machain.....	399
5. Pós-trauma e readaptação.....	407
Capítulo III: Terrorismos.....	411
1. Novo intervalo democrata: A década de Clinton.....	413
2. A liderança necessária: do intervencionismo diplomático ao unilateralismo.....	419
3. A guerra contra o terror.....	424
3.1 Bush: ensaio e primeiro ato.....	433
3.2 11 de setembro: o terror em cena.....	438
Capítulo IV: Patriot Act: o início do jogo e a aposta.....	443
1. Definição e primeira olhada no processo Legislativo.....	443
2. Construindo o tabuleiro.....	445
3. Jogo encoberto.....	451
3.1 Ampulheta, dados e peões.....	451
4. A estratégia vencedora.....	462
5. Apelo moral: culpa e responsabilidade.....	476
Capítulo V: Os novos instrumentos: análise da lei.....	489
1. Um Congresso nacional com jurisdição global.....	489
2. <i>Patriot Act</i> : provisões e alterações.....	492
Sumário das seções analisadas.....	494
3. Definições acerca do terrorismo.....	495

3.1 Seção 411 (<i>Definitions Related to Terrorism</i>): “atividades terroristas”; “envolvimento em atividades terroristas”; “participação em organização terrorista”; “apoio a organizações terroristas”	495
3.2 Seção 802 (Definition of Domestic Terrorism) e Seção 808 (Definition of Federal Crime of Terrorism).....	511
4. Title I - Enhancing Domestic Security Against Terrorism.....	514
4.1 Seção 101: Counterterrorism Fund.....	514
4.2 Seção 106: Presidential Authority.....	521
5. Title II – Enhanced Surveillance Procedures.....	528
5.1 Seção 224: Sunset – Acerca do prazo de vigência.....	529
5.2 Seção 215: Access to records and other items under the Foreign Intelligence Surveillance Act.....	537
5.3 Seção 216: Modification of Authorities Relating to Use of Pen Registers and Trap and Trace Devices.....	550
6. Title III – International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001.....	562
6.1 Seção 377: Extraterritorial jurisdiction.....	562
Capítulo VI: Pós-Patriot Act: abusos do governo Bush e renovação da lei.....	569
1. National Security Letters.....	576
2. Abusos diversos e algumas reações.....	583
3. Renovação.....	587
4. As ressalvas à lei.....	599
Capítulo VII: O mundo como campo de batalha.....	611
1. Extraordinary renditions.....	611
2. Guantánamo.....	620
2.1 Em torno de Guantánamo.....	630
3. Sobre os combatentes e a guerra.....	634
4. As comissões militares.....	642
5. A conclusão em Hamdam v. Rumsfeld.....	651
6. <i>Habeas corpus</i>	655
6.1 Legalizando a suspensão dos direitos.....	658
7. O combate ao terrorismo e o direito constitucional nos Estados Unidos.....	663
7.1 Possibilidades da razão de Estado e do Direito internacional nos Estados Unidos.....	670
Conclusão	685
Referências bibliográficas.....	725

Introdução

Estado? Que é isto? Pois seja! Abri bem os ouvidos, porque, agora, vou dizer-vos a minha palavra sobre a morte dos povos. Chama-se Estado o mais frio de todos os monstros frios. E, com toda a frieza, também mente; e esta mentira sai rastejando de sua boca: "Eu, o Estado, sou o Povo." ¹

A razão de Estado é o eixo em torno do qual a presente pesquisa se desenvolve. Ao situar este tema como eixo, pretendo indicar, por um lado, que ele será a referência de todas as discussões realizadas e, por outro, que ele não ocupa toda a extensão da pesquisa, mas o seu ponto nuclear.

Para compreender o tema da razão de Estado parece insuficiente estudar apenas os textos e os assuntos discutidos por seus autores tradicionais, sem buscar a origem histórica e filosófica das questões que eles propõem responder. Fora de uma perspectiva panorâmica do desenvolvimento intelectual e social da política, a razão de Estado dificilmente pode ser objeto da ciência enquanto *epistème*, pois, desde que se aceite a incontinência do Estado na história, o pensamento político deve se resignar a discutir mecanicamente as melhores técnicas do governo estatal e, ao fazê-lo, permanecerá no quadro da razão de Estado. Obviamente, este tecnicismo científico não está isento de uma epistemologia particular; a diferença é que ele a assume pela inércia de um comportamento acrítico.

É pelo tema, portanto, que nos interessamos. Pelo que o circunda, pelo que está nele inserido, e pelos seus limites que, ao recortar o *continuum* do conhecimento, lhe conferem unidade constitutiva. Neste sentido, um estudo que se debruce sobre um tema é, de certo modo, presunçoso, pois a tarefa proposta dificilmente pode ser concluída, tendo em vista a diversidade de assuntos que devem ser abordados. Tal presunção possui seu aspecto positivo enquanto se coloca como desafio que exige o abandono da atitude intelectual indolente, mas pode também se mostrar prejudicial, quando caminha para a arrogância que afirma ter alcançado aquela totalidade

¹ Nietzsche, Friedrich. **Assim falou Zaratustra**. Trad. Mário da Silva. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. I, "Do novo ídolo"; pp. 65-66.

improvável à qual nos referíamos. Busquei, portanto, indicar diversas vezes ao longo do texto que existem lacunas que não foram, e que não poderiam ser preenchidas.

Ao escolher tratar do tema como finalidade principal, coloquei o estudo dos autores como meio para cumprir este objetivo. Apenas Maquiavel e Hobbes receberam um tratamento mais detalhado. O primeiro, mais que o segundo, devido à sua reconhecida importância para o pensamento da razão de Estado; o segundo porque, a meu ver, aborda diversos elementos comuns à teoria da razão de Estado, mas os redefine de tal modo que irá consolidar um modo tipicamente moderno de pensar a política. Na maior parte do tempo, porém, mesmo Hobbes é retomado de modo circunscrito aos problemas pontuais discutidos.

Abordar os autores deste modo é também um considerável desafio em uma época de hiper-especialização. Pela minuciosidade dos estudos atuais que se concentram em aspectos específicos, de textos específicos, de autores específicos, criou-se o hábito de exigir que só se pronuncie algo sobre um autor caso se conheça tudo ou a maior parte do que já se disse sobre ele. Creio, no entanto, que seria uma grande perda se a filosofia tivesse que abandonar as constantes referências que faz a Platão, Aristóteles, Cícero e a muitos outros autores dos quais os comentadores são tão numerosos, que a simples possibilidade de se conhecer a maior parte do que se disse sobre eles é absurda.

Que afirmações meramente opinativas formulada por leituras desatentas ou pelos rumores que cercam determinados autores são muitas vezes equivocadas, não se discute, assim como se reconhece de muito bom grado o valor que possui o saber especializado. Esta pesquisa também utilizou em determinados momentos estudos bastante específicos sobre alguns autores ou temas. O problema surge quando se confere valor absoluto à especialização, permitindo que um grupo de pensamento monopolize as interpretações sobre certos autores, e que ninguém fora deste grupo possa sequer falar sobre ele, independentemente dos motivos que possam ser apresentados, e, até mesmo, independentemente de se as afirmações feitas convergem com as do saber especializado.

Para o tema proposto, assim como para quaisquer discussões temáticas, mais do que uma diversidade de fontes é preciso uma diversidade de perspectivas, isto é, uma interdisciplinaridade, sob pena de tornar a pesquisa dogmática ou “burocrática”.

Tentamos aqui colocar em prática esta interdisciplinaridade, geralmente tão aclamada *in abstracto*. Se o sucesso textual não pode estar além da representação do problema que se coloca, parece ser um dever do pesquisador social esforçar-se por produzir uma representação mais completa possível. Por isso, a pesquisa apresentada, apesar de preservar sempre a lente da filosofia para um dos olhos, alterna, no outro, lentes da política, da história, da sociologia, do direito, e, casualmente, de algumas outras áreas do conhecimento, com o que busca conferir uma visão da complexidade dos fatores que interagem na realidade sócio-política.

A diversidade de perspectivas é especialmente benéfica para lidar com o problema da razão de Estado, pois a multiplicidade dos fatores integrantes do tema dificulta sua delimitação prévia ao processo investigativo. A razão de Estado ocupa diversos espaços do pensamento político, sendo discutida ora como justificativa do poder estatal, ora como observação de suas técnicas. Seria possível, sem dúvida, desenvolver toda uma pesquisa sobre cada um destes seus aspectos, mas fez-se aqui a escolha por discorrer sobre ambos, porque os encontramos unidos na experiência sociológica do termo. Ocorre que é nesta experiência sociológica que todos os elementos da razão de Estado estão reunidos: mentira, segredo, astúcia e força, mas também, moderação, racionalidade e lei. Cada um destes elementos possui sua própria força na política, mas a razão de Estado os reúne para torná-los onipotentes, fazendo com que se sustentem mutuamente, e que sustentem em conjunto a construção de uma arquitetura gótica de governo que aponta para um fim superior: o Estado.

Os diversos aspectos da razão de Estado reúnem-se também naquela visão, comum a governantes e governados, segundo a qual todas as considerações políticas devem ser feitas em torno do Estado. É este entendimento que se encontra no núcleo da delimitação mínima do tema que precisamos estabelecer em determinado momento do texto. Fica claro, portanto, que a razão de Estado é, sobretudo, uma razão própria da época estatal, mas, para além deste ponto, a dificuldade de sua definição não parece poder ser ultrapassada, e tampouco poderia ser mais bem retratada do que o foi por Laurie Catteeuw:

La raison d'État nous est à la fois obscure et familière, connue et méconnue. Fondamentalement polymorphe, elle ne possède pas

de définition unique. Symbole de l'exercice arbitraire du pouvoir politique, elle désigne également la décision conforme à la plus grande prudence, prise selon les circonstances. Elle exprime tour à tour la violation de toute loi et l'adaptation des règles générales aux cas particuliers, souvent nécessaire à l'application des lois positives. Finalement, elle apparaît sous la figure du tyran aussi bien que sous les traits du bon prince, contraint par nécessité d'agir contre l'intérêt du particulier pour sauvegarder le bien public. L'expression de cette multiplicité contradictoire par un seul et même terme fait d'emblée de la raison d'État une notion complexe et énigmatique.²

Em todo caso, perguntávamos na pesquisa não por uma definição ou um conceito da razão de Estado, mas por sua história e pelo seu *modus operandi*. Com esse propósito, trabalhamos com diversos aspectos gerais na primeira parte da pesquisa, para pensá-los de modo particular na segunda, a partir da política americana de combate ao terrorismo. Porque o definitivo na razão de Estado é sua presença histórica, e esta só pode ser bem compreendida em sua complexidade quando observada em cada Estado particular e considerada diante das situações específicas.

Deste entendimento resulta que muitos dos debates sobre o objeto de estudo aqui abordado são feitos a partir de análises históricas de situações dos séculos XVI e XVII, momento em que a “doutrina” principal da razão de Estado era escrita. De modo distinto, esta pesquisa problematiza o tema para uma situação política atual, cujos desdobramentos ainda estão por serem vistos. Sua autenticidade e sua vulnerabilidade encontram, então, uma mesma causa, o fato de que ousamos discorrer aqui sobre um contexto que ainda não entrou definitivamente para a “história”, sobre um momento que ainda é, mais que outros, objeto de disputas.

É possível que se entenda que ao retomar a idéia seiscentista de razão de Estado e a relacionarmos à política atual, transplantamos um conceito de um momento político para aplicá-lo a outro substancialmente diferente. De fato, se os fatores que distinguem o contexto atual do momento fundador da razão de Estado não forem levados em conta, incorre-se no risco de comprimir uma realidade aos estreitos limites

² Catteeuw, Laurie. **Réalisme et mythologie de la raison d'État: une question de mémoire historique.** In Revue de Synthèse, tome 130, 6e série, n. 2, 2009. Paris : Springer/Fondation pour la Science, 2009. p. 229.

de uma teoria. Uma vez observadas as variações históricas do tema, porém, a razão de Estado se apresenta como noção bastante apropriada para a análise do comportamento estatal, como pretendo ter mostrado, e principalmente para a observação daqueles momentos em que os valores políticos estabelecidos passam a ser questionados em nome da segurança do Estado.

Os diversos elementos debatidos no interior deste conceito, portanto, não perdem sua atualidade, porque são constitutivos da política estatal, ou mesmo, diriam alguns, são componentes da política como um todo. Entende-se aqui que sempre que houver Estado encontraremos alguma modalidade da razão de Estado. Segundo os diferentes momentos históricos, os objetos de debate deste tema podem ser encontrados sob outros nomes, como “racionalização”, “interesse”, “exceção”; mas dizem respeito à mesma questão fundamental, a que pergunta se o Estado deve ocupar o posto de *summa ratio* da política. Às variações desta questão responderam, por exemplo, Luís XIV no século XVIII, Bismarck no século XIX, e Hitler no século XX, cada um a seu modo, certamente.

Não apenas por estes nomes, mas por diversos outros que conseguiram preservar um espaço menos ignóbil na galeria da história, os elementos e as questões da razão de Estado estavam presentes durante todo o intervalo entre seu momento tradicional e a atualidade. Parece impróprio, portanto, dizer que transplantamos esta idéia, já que não se tem notícia de um tempo em que ela tenha sido alguma vez abandonada. Com este entendimento da presença histórica do tema, é que Friedrich Meinecke o retomará no início do século XX para pensar os descaminhos que conduziram a Alemanha à Guerra Mundial. Também neste sentido o termo será retomado durante a Guerra Fria por Carl Friedrich, para problematizar como os Estados Unidos deveriam enfrentar o “paradoxo” constitucional existente entre os princípios políticos e a segurança do Estado. Valho-me deste último autor para sustentar que ao empregar o termo “razão de Estado” nesta pesquisa, pretendi expor mais claramente os conflitos morais que permanecem ocultos quando outros termos mais em voga são utilizados no debate atual:

But why revive the ancient verbiage? Why talk about “reason of state”, when actually a term such as “constitutional defense”

provides so much more convenient expression? Because, as I hope to show, the concept of reason of state helps to face the hard core of the issue which such terms as “constitutional defense” and “national interest” tend to obscure.³

A pesquisa ora apresentada iniciou-se no começo de 2007, com a proposta de ser concluída como uma dissertação de mestrado sobre o problema da razão de Estado na política americana. No primeiro semestre de 2009, contudo, decidimos, meu orientador e eu, solicitar a transferência do trabalho para o nível de doutorado, a fim de desenvolver melhor o aspecto filosófico do problema da razão de Estado. Tendo sido aceita a transferência, o estudo pôde aprofundar-se significativamente em diversos assuntos e autores, que haviam sido apenas mencionados até então. Como consequência, foi preciso re-estruturar a divisão da pesquisa, de modo a permitir uma exposição mais ordenada dos pontos abordados.

Em seu formato final, o texto está dividido em duas partes: “Percurso e elementos da Razão de Estado” e “Política antiterrorismo nos Estados Unidos”. Na primeira parte busco estudar os aspectos histórico-filosóficos e os elementos sociais que integram a razão de Estado no discurso e na prática política. Mais do que produzir um estudo estritamente teórico, pretendi mostrar as contingências que a razão de Estado enfrentou para se consolidar. Com isso em mente, no capítulo inicial desenvolvi de modo sucinto um estudo histórico que relacionasse o desenvolvimento da teoria política a alguns eventos situados em torno daquele período intermediário ao qual chamamos Renascimento. O objetivo era o de delinear alguns fatores relativos à origem do pensamento político moderno e indicar, por contraste com os demais capítulos, o motivo pelo qual um pensamento sobre a razão de Estado não poderia se desenvolver naquele contexto.

³ Friedrich, Carl J. **Constitutional Reason of State**. Providence: Brown University Press, 1957. “Introduction”, p. 2.

Este estudo histórico inicial deveria ser indicativo do legado medieval e renascentista para a teoria moderna da política. Estas heranças, inseridas entre diversas inovações, chegaram ao pensamento moderno por meio de Maquiavel. Pela sua importância para a história do pensamento político e por ser autor fundamental para o tema da razão de Estado, julgamos necessário conferir a este autor um tratamento mais minucioso. No segundo capítulo, portanto, estudamos as suas duas principais obras para que, contra o estigma que o cerca, fosse possível compreender alguns aspectos específicos de seu pensamento.

Realizado este estudo direto das obras de Maquiavel, foi possível, no capítulo III, investigar o chamado maquiavelismo em suas distintas vertentes, e discorrer sobre o motivo pelo qual o autor do *Príncipe* é frequentemente conhecido como fundador da razão de Estado. Discuti, naquele ponto, os argumentos pelos quais alguns comentadores contemporâneos do tema estudado apóiam ou negam este reconhecimento. Ao explicar a posição tomada no debate, sustentei que a razão de Estado é fator característico da modernidade política e, concluindo o estudo histórico dos capítulos anteriores, investiguei o “conflito de razões” que a consolidou no início daquele momento histórico. Este capítulo se encerra com um breve estudo sobre Hobbes, porque sustentamos que, como expoente da modernidade, o autor recupera diversos elementos do tema da razão de Estado, apesar de apresentá-los em outro formato de escrita política.

Tendo exposto o objeto deste estudo sob uma perspectiva histórica, voltei-me, nos dois capítulos finais, para o funcionamento efetivo dos elementos que integram a prática e o discurso que ocorrem segundo a razão de Estado. No capítulo IV, almejamos aprofundar o conhecimento do processo pelo qual o saber é aplicado como poder para reforçar a dominação. A partir da pergunta “Como o Estado utiliza o saber em nome de sua manutenção ou de seu fortalecimento?”, analisei as técnicas de poder estatal que buscam, por um lado, estabelecer um “governo da opinião”, e, por outro, controlar os cidadãos e fugir de seu controle. Preocupando-me sempre em expor as modificações históricas dos elementos do saber estatal analisados, fiz referência a alguns importantes instrumentos de manutenção do poder, dentre os quais: a estatística, a propaganda, a educação, os costumes, a mentira e o segredo.

No capítulo final da primeira parte lidei com alguns aspectos do núcleo da razão de Estado, a idéia de *salus populi*. Percebe-se que é em nome de termos como “bem público” ou “interesse”, que se legitima, na mentalidade social, o entendimento de que o Estado não apenas pode, mas deve agir segundo valores distintos ou até mesmo contrários aos da moral comum. Este entendimento, como se verá, deriva de uma “antropologia” negativa do ser humano, que se encontra na bifurcação a partir da qual a razão de Estado se diferencia nas suas tendências de moderação ou de justificação incondicional do poder. A partir deste ponto comum, foi possível tratar tanto da racionalização estatal, quanto dos temas ligados aos debates sobre a política excepcional. O tema da exceção foi abordado como fator constante da razão de Estado, mas mencionei brevemente que ele possui algumas particularidades quando discutido por autores contemporâneos como Carl Schmitt e Walter Benjamin. Por fim, tentei deixar claro que quando se assume que o Estado pode reservar para si uma razão superior, seja sua interpretação exclusiva do “chefe” ou compartilhada pelos “três poderes”, surge uma visão transcendente da política que a conduz ao âmbito da metafísica.

Do modo como pensei a divisão do trabalho, este estudo filosófico e funcional da razão de Estado seria uma base geral para localizar o tema no contexto tratado na segunda parte da pesquisa. A parte sobre os Estados Unidos pode ser considerada um estudo de caso do tema central, mas vai além, pois, para evitar a atitude mecânica de aplicar o que já foi discutido ao que se apresenta, busquei, a cada momento da exposição, colocar questões relacionadas aos fatos tratados. Estas discussões mais gerais feitas concomitantemente aos pontos específicos analisados pretendiam evidenciar a interface comum sobre a qual operam teoria e prática política, mas também as dissonâncias frequentes dessa relação. De certo modo, mais do que uma simples aplicação do estudo teórico ao caso concreto, a segunda parte complementa certos aspectos da primeira, com discussões que podem ser mais bem observadas diante de uma realidade específica.

O objetivo geral desta segunda parte é o de analisar a política antiterrorismo daquele país e, sobretudo, o *Patriot Act*, lei criada especificamente no quadro do combate ao terrorismo. Na medida em que avançava na pesquisa, contudo, percebi a

necessidade de empreender um estudo histórico que me permitisse perceber as origens daquelas políticas controversas que se firmaram no ano de 2001, pois, apesar de geralmente retratadas como se tivessem sido subitamente criadas após os ataques de 11 de setembro, é possível localizar fatores importantes a partir dos quais ela pôde ser formulada.

No capítulo I, verifica-se que o estado americano, desde seus momentos iniciais preserva, paralelamente ao idealismo ao qual é geralmente associado, uma visão política que vai da defesa de um poder forte e centralizado até uma postura imperialista. Para apontar esta questão, realizei um breve estudo geral sobre a política e a história dos Estados Unidos, desde o momento da sua formação, passando pelo período da Guerra Fria, e concluindo no *interregnum* estabelecido entre 1990 e 2001.

No segundo capítulo, o estudo se centra em um memorando produzido pelo Departamento de Justiça no final da década de 1980, o qual buscava formular argumentos legais para autorizar agências do governo americano a capturar um cidadão estrangeiro em outro país. Analisam-se ali algumas políticas e posturas legais do governo americano que serão os precedentes das políticas antiterrorismo daquele Estado.

No capítulo seguinte, a pesquisa se aproxima dos primeiros momentos da política antiterrorismo nos Estados Unidos. Após uma breve análise dessas políticas durante o governo Clinton, passa-se a discorrer sobre o contexto no qual George W. Bush as assume. Como ponto de maior relevância, esforça-se ainda para problematizar a idéia de “guerra contra o terror”.

Como bem se sabe, sob uma perspectiva legal, parte considerável da política de segurança do governo Bush fundamentou-se no *Patriot Act*, motivo pelo qual os capítulos de IV a VI lidam especificamente com esta lei. No capítulo IV, evidencia-se a singularidade do seu processo de aprovação legislativa, e as artimanhas do governo que a levaram a ser aprovada. No capítulo que se segue, diversas seções da lei são discutidas a partir de comentários de profissionais e acadêmicos da área do direito e de uma análise detalhada das modificações que ela produziu no Código de Leis Federais (*US Code*). Para a referida análise retomei diretamente o texto da lei, localizei os

dispositivos anteriores por ela modificados, e comparei a lei original com a lei modificada pelo *Patriot Act*.

A lei de 2001 confere uma série de novos poderes ao executivo, ao mesmo tempo em que fragiliza diversos direitos individuais. Não por acaso, constata-se uma série de denúncias contra o abuso de poder das agências governamentais nos anos que se seguiram. Algumas das ações denunciadas, claro, simplesmente não possuíam qualquer fundamento legal, mas convém notar que outras estão perceptivelmente relacionadas aos novos poderes conferidos pela lei. Estas denúncias ocupam grande parte do capítulo VI, o qual, além disso, mostra as estratégias que permitiram que a maior parte das seções temporárias do *Patriot Act* se tornasse definitiva após sua renovação no ano de 2006.

O último capítulo da segunda parte discorre sobre os mais conhecidos elementos da política antiterrorismo de Bush: as práticas de *extraordinary rendition*, a prisão de Guantánamo e o ataque ao direito de *habeas corpus*. Após considerar estes temas, teço alguns comentários acerca da postura do judiciário americano frente ao poder executivo e desenvolvi algumas interpretações que indicam a influência recíproca que existe entre a política americana e o Direito Internacional.

Para esta segunda seção da pesquisa recorro principalmente a textos e recursos midiáticos, a informações recolhidas e divulgadas por grupos universitários e organizações da sociedade civil, a análise de especialistas do direito ou da ciência política, a documentos institucionais, e a textos de leis do Estado americano. Embora os arquivos da *Wikileaks* não tenham sido conhecidos a tempo, utilizei-me largamente da internet para reunir tais recursos. Sem recorrer a este meio de informação, o trabalho que aqui se apresenta simplesmente não teria sido realizado.

Ainda sobre a segunda parte, convém chamar a atenção para o fato de que, no que diz respeito às notícias e ao acompanhamento das leis, ela está relativamente inalterada desde março de 2009. Ocorre que foi durante o mestrado que realizei quase toda a pesquisa de conteúdo a partir da qual a parte II foi produzida. Após 2009, o texto foi modificado e revisado, mas o acompanhamento dos fatos discutidos precisou ceder lugar ao estudo teórico proposto para o doutorado. Por isso, em última análise, deve-se

considerar que as informações ali presentes estão atualizadas apenas até aquela data. Especificamente no que se refere à vigência do Patriot Act, coloquei em dia os últimos acontecimentos no capítulo de conclusão.

Se relembarmos os métodos e justificativas da razão de Estado, é notável como as práticas da política antiterrorismo dos Estados Unidos, e principalmente as do governo Bush, nas quais me centrei, recuperam os ensinamentos deste conceito. Que os termos são outros, já o sabemos, assim como reconhecemos também que existem particularidades entre a razão de Estado da época do absolutismo e a da democracia representativa. Sobre estas diferenças e similaridades tratei no capítulo conclusivo da pesquisa, a fim de argumentar não apenas que a razão de Estado está presente na política atual, mas que vivenciamos uma de suas formas intensas e mais difíceis de serem combatidas quando ela é evocada em nome de algo cuja legitimidade é presumida, como, por exemplo, a “liberdade” ou o “Estado de direito”. Chamar a atenção para esta permanência da razão de Estado é o objetivo *lato* do trabalho, porque não é possível combater aquilo que não sabemos que nos agride.

Mais de quatro anos e meio de dedicação exclusiva foram necessários para produzir a pesquisa que agora se apresenta. Por minha própria experiência posso confirmar o que há muito se afirma, que nenhum trabalho intelectual pode ser desenvolvido sozinho, não apenas porque o auxílio direto de muitas pessoas é essencial, mas, igualmente, porque, de um modo ou de outro, tais trabalhos são fruto de um pensamento socialmente difundido. A maior novidade de um trabalho considerado “original” não pode ser, portanto, a criação *ex nihilo* de determinado saber. Ao que parece, a novidade pertence ao âmbito empírico, o que significa que aquele que desenvolve um trabalho intelectual dirá novamente aquilo que já está, de algum modo, colocado pela “grande razão” humana e presente no viver social.

Como, porém, seria ainda possível produzir algo de significativo, quando parece que tudo já foi dito? A meu ver, a novidade intelectual surge de um simples rearranjo, motivo pelo qual um pensamento “original” pode ser produzido a partir de textos discutidos durante séculos. Nesse sentido, dizer *novamente* parece já não equivaler a dizer *de novo*, mas a dizer *o novo*. Há, portanto, e sempre haverá, muito trabalho a ser feito, desde que não se caia na arrogância, a qual, no fundo, é sempre pedantismo.

Por fim, é preciso ainda dizer que na tentativa de fugir do vocabulário técnico, posso ter excedido nas explicações. Por outro lado, nem sempre foi possível evitar o uso de certos termos e noções que escapam à linguagem corrente. Esta foi uma preocupação constante ao longo da redação da pesquisa, pois pretendia que, mais do que produzir um saber acadêmico, o texto pudesse cumprir sua função comunicativa primordial: transmitir uma mensagem compreensível. No fim, porém, pareceu-me necessário justificar aqui tanto a obviedade de algumas passagens, quanto a ausência de clareza de outras. Lamento ainda não ter podido traduzir todas as citações em língua estrangeira, o que não se deve a uma simples questão de comodidade.

Dizia inicialmente que o texto apresenta lacunas inevitáveis. Estas lacunas encontram seus motivos específicos na própria delimitação do tema, que exige a referência ao seu eixo; na ignorância sobre alguns assuntos que, no entanto, puderam ser vislumbrados e indicados; na incapacidade de organizar determinados conhecimentos de modo a torná-los compreensíveis o suficiente para serem expressos textualmente; e, por fim, no não desprezível problema do tempo de conclusão, que se impõe cada vez mais em todos os campos, e que é especialmente prejudicial para a filosofia. Relativamente ao tempo, neste caso o empecilho não diz respeito aos prazos institucionais, mas, sobretudo, às exigências de produtividade que são atualmente determinantes para as possibilidades profissionais. Diante de tudo isso, resta dizer que se algum saber capaz de auxiliar na busca por uma justiça social puder ser aqui encontrado, e se o maior problema deste trabalho for sua incompletude, me darei por satisfeito.

Parte I:

Razão de Estado

Capítulo I:

Razão e política antes da razão de Estado

*Both all-powerful Reason, who commands the kings, and Nature impose upon us the obligation to enhance in the times of our imperium the glory of the city (...). For although our imperial majesty is free from all laws, it is nevertheless not altogether exalted above the judgment of Reason, herself the Mother of all Law.*¹

A razão é a mãe do direito. Idéia antiga, que muito antecede as pretensões contemporâneas de se construir uma “Teoria Pura do Direito” na qual as considerações morais estivessem ausentes; ou mesmo as modernas, que se propunham a estabelecer uma “Doutrina Universal do Direito”, livre de todo empirismo². Tal noção ultrapassa em muito as bases do positivismo jurídico moderno, para o qual o Estado de Direito seria o resultado do labor racional. Ela existe desde a Idade Média, como podemos constatar na citação de Frederico II, Imperador do Sacro Império Romano-Germânico na primeira metade do século XIII, que a utiliza como argumento para dizer-se superior à lei. Não seria o caso de entender, igualmente, que essa idéia já está presente no entendimento de Platão, segundo o qual o governo da *polis* pelos filósofos-reis é também o governo da “parte racional da cidade” sobre as demais?

Apesar das diversas distinções, há em todos esses “momentos” filosóficos essa relação razão/direito. Mais que uma simples repetição de termos da relação, trata-

¹ Frederico II (do Sacro-Império Romano Germânico) Citado em Kantorowicz, Ernst. **The King's two bodies**. Princeton: Princeton University Press, 1997. IV, 2; p.106. Kantorowicz aponta, na mesma passagem, que tal idéia podia ser encontrada nos primeiros glosadores. Observação bibliográfica: ao longo de todo o texto, sempre que título da referência apresentada estiver em outra língua, mas a citação estiver em português, significa que a tradução foi feita por mim. Quando não for este o caso, haverá menção explícita na nota de referência.

² Kant expõe que um jurista talvez tentasse responder à questão “O que é o direito?”, aludindo “ao que as leis em algum país em alguma época prescrevem (...). Mas se o que essas leis prescreveriam é também direito e qual o critério universal pelo qual se pudesse reconhecer o certo e o errado (*iustum et iniustum*), isto permaneceria oculto a ele, *a menos que abandone esses princípios empíricos por enquanto e busque as fontes desses juízos exclusivamente na razão, visando a estabelecer a base para qualquer produção possível de leis positivas (...).*” (Kant, Immanuel. **A metafísica dos costumes**, Trad. Edson Bini, Bauru: Edipro, 2003. p. 76. Grifos meus).

se, efetivamente, de repetir o significado da própria relação. Poderia ser que houvesse um relacionamento ente razão e direito em que ambos ocupassem “posições” diferentes no interior da relação, o que deixaria tal recorrência como mera repetição semântica – tornando, talvez, desprovida de propósito ou de sentido teórico a constatação dos termos. Não é esse o caso. O que se tem é muito mais do que vocábulos repetidos. Nos exemplos³ citados, a razão está como elemento anterior e maior⁴ que o direito. Temos este último como “efeito” e a primeira como “causa”, ou de um modo mais geral, temos o direito como criatura da entidade criadora razão.

Quanto às diferenças dessa relação nos distintos momentos⁵ em que ela se apresenta, uma delas é de grande relevância para essa pesquisa: o efeito político que tal relação produz, ou pretende produzir, sobre as formas de pensamento jurídico. Ou seja, a pergunta é: dado que a relação se repete, qual o efeito dessa repetição? Nos exemplos citados pode-se recorrer a tal idéia como modo de sustentar o direito positivo⁶, ou como forma de se contrapor ao direito positivo⁷. Neste último caso, sendo o direito um simples intermediário, uma ferramenta para orientar o agir rumo à razão, o Imperador pode dispensá-lo, dado que este já está no destino para o qual o direito encaminha, isto é, na ação racional – porque “a razão comanda os reis”.

O problema da razão de Estado, tema da presente investigação, pode ser discutido partindo-se dessa idéia, da relação que afirma que a razão é mãe do direito. A razão de Estado, enquanto “razão” tem, certamente, uma interferência no direito. Qual seria ela? Como ela se daria? Para formular tais questões, como pode ser observado na última interrogação levantada, partimos do pressuposto aparentemente válido de que razão de Estado é também razão, ou seja, de que a qualificação não altera a substância

³ Muitos outros casos poderiam ser apontados. Limitei-me a indicar a presença dessa relação segundo a divisão histórico-didática: Idade Contemporânea (Kelsen), Moderna (Kant), Idade Média (Frederico II) e Antiguidade (Platão).

⁴ O termo “maior” é aqui utilizado para incluir tanto o sentido de “superioridade” – significado de qualificação –, quanto o sentido de abrangência – significado de extensão, quantidade – que ele pode adquirir.

⁵ Sob o termo momento, pretendo indicar dois significados: 1- o “momento histórico”, aquele apresentado como referência ao contexto histórico-político em que surge uma determinada teoria e; 2- o “momento filosófico”, aquele que se refere menos à temporalidade de um pensamento, e mais ao seu conteúdo e desenvolvimento no interior de um quadro cultural que se prolonga apesar das modificações sócio-políticas ocorridas no “plano empírico”.

⁶ Devido à sua origem racional, e à universalidade da razão, o direito deve ser obedecido por todos.

⁷ A superioridade da razão do Imperador o dispensa dos limites do direito positivo.

do termo. Este pressuposto, no entanto, não foi tão facilmente aceito pela filosofia política, de modo que, antes que se pudesse responder a tais questões foi necessário retornar a outra série de perguntas: entre razão de Estado e razão há identidade? Há participação? Há complementaridade? Há oposição?

O desenvolvimento da razão de Estado na teoria política moderna foi, em grande medida, uma tentativa de dar resposta a estas últimas questões. Há “razão” para se preservar o Estado acima de qualquer coisa? – e o ponto principal da pergunta é justamente este “acima de qualquer coisa”. Ou, de modo mais claro: É racional pretender a preservação do Estado acima de qualquer coisa? No caso das respostas a tais questões, o julgamento da racionalidade de uma razão específica, a razão de Estado, ocorre – após as diversas apelações e recursos das partes – inevitavelmente no campo dos valores. Diferentes valores pronunciarão sentenças diferentes sobre a questão julgada. Podemos começar, assim, lembrando a oposição que Meinecke diz ser fundamental na idéia de razão de Estado: *Cratos x Ethos*⁸.

1. A razão de Estado na política

Friedrich Meinecke, autor constantemente retomado nos estudos do tema que é aqui investigado, afirma que a razão de Estado é “uma companheira e guia intemporal de todos os Estados, uma faísca que brota em todo novo Estado e que também, dentro de um mesmo Estado (...) [por ocasião de uma revolução,] passa do antigo ao novo soberano”⁹. Ou seja, a razão de Estado é um elemento constitutivo do

⁸ Meinecke não apresenta esta oposição como uma oposição entre dois valores distintos. Para o autor a oposição que existe é a “dos valores” (*Ethos*) contra o poder (*Cratos*). Esta percepção do conflito entre *Cratos* e *Ethos* implica, porém, que se considere que a ação feita em nome de *Cratos* não seja vista como ação valorativa. Por minha parte, considero que não é possível justificar de modo absoluto a escolha por um ou por outro elemento dessa oposição. A escolha por qualquer desses elementos é feita, em última análise, a partir de considerações *a priori*, de pressupostos morais que podem ser tanto o da maior utilidade ou do poder (*Cratos*), quanto o da obediência a uma lei moral ou religiosa (*Ethos*), mas que, em todo caso, não aceitam contra-argumentação estritamente lógica. Tais considerações feitas *a priori* é aquilo com o que de mais próprio se pode definir o campo dos valores.

⁹ Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. Felipe Gonzales Vizen. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. Introdução, pp. 17-18.

Estado. Seria possível concordar, caso se acrescentasse ao termo Estado o adjetivo “moderno”¹⁰. Mas não é esse o caso, trata-se, de fato, de generalizações feitas pelo autor, como quando diz que “Todos os juízos valorativos sobre a ação política não são outra coisa que ensaios para descobrir o segredo da verdadeira razão de Estado do Estado em questão”¹¹. Essas generalizações, contudo, possuem um *destino* no texto do autor¹². Nas palavras de Meinecke: “De uma ou de outra maneira, em todas as partes se governa segundo a razão de Estado, (...). O conteúdo dessa ação muda, mas a forma, quer dizer, sua lei, permanece e se repete ininterruptamente.”¹³

Com as afirmações acima Meinecke introduz o seu objeto de estudo. O autor expõe que a investigação não é simples, pois lida com o irredutível e com o mutável, com o natural e com o axiológico, com o *cratos* e com o *ethos*, com oposições que conduzem a outras. Oposições que se afunilam pelo confronto entre o *ser* e o *dever ser*; que se condensam no termo razão de Estado, e que, finalmente, encontra sua síntese no fim para o qual esses conflitos se dirigem: o próprio Estado. Meinecke conclui assim a introdução de seu livro:

O tema, no sentido próprio, desse livro, é, então, a exposição do choque da razão de Estado com as concepções do mundo e os modos mentais durante os séculos da Idade Média, assim como as conseqüências do dito choque durante a mesma época.

O objeto de nossa exposição é um processo trágico, uma luta repetida contra um destino inescapável. Através da fiação multicolor do tecido da história desliza-se ininterruptamente o

¹⁰ O significado do termo Estado, como termo próprio do vocabulário moderno, será discutido mais adiante (cf. parte I, cap.III, 1.2). Devido ao problema histórico-conceitual no uso deste termo, faço uma diferenciação gráfica para empregá-lo ao longo do texto. Pelo termo “Estado”, com letra maiúscula, refiro-me ao Estado moderno. Pelo termo “estado”, escrito com inicial minúscula, refiro-me à instituição social e política que se configura anteriormente à formação do Estado em seu sentido moderno. Ou seja, a referência é também à instituição dentro da qual age o governo, mas que, no momento discutido, é substancialmente diferente – em composição e, sobretudo, em funcionamento – do que entenderíamos pelo termo Estado, em seu uso atual.

¹¹ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., Introdução. p.3.

¹² “Destino” deve ser entendido aqui de dois modos. Por um lado, segundo o significado proveniente da física, que o traduz como *ponto de chegada*; isso, na medida em que a argumentação obviamente prepara para uma conclusão. Por outro lado, segundo seu significado místico ou metafísico, que o exprime como *caminho inevitável e pré-determinado*; isso porque o autor busca fazer com que o desenvolvimento da razão de Estado não se apresente de modo contingente.

¹³ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., Introdução, p.18.

fio vermelho, de um vermelho às vezes cor de sangue, da razão de Estado.¹⁴

Seria possível chegar a essa passagem sem a definição abrangente de Meinecke sobre o termo razão de Estado? Tal definição, como se nota da citação acima, primeiramente identifica o tema como elemento fundamental da política – já que todo o pensamento político é um “ensaio sobre a razão de Estado”. Em seguida, observa que a política possui papel proeminente na história. Por fim, a razão de Estado se aproxima – sem se igualar – da manifestação mesma do poder político. O argumento se encaminha assim para concluir que a manifestação constante da política na história, geraria, necessariamente, uma razão de Estado constante¹⁵. Lógica notável em meio a um texto tão eloqüente.

Porém, se o destino do poder, isto é, se a afirmação da razão de Estado, estava traçado, porque motivos teria o pensamento da Idade Média – além de autores modernos, não indicados por Meinecke na introdução – se debatido contra o tema? O autor aponta as “concepções de mundo” e os “modos mentais” do período como resposta a esta pergunta: a oposição ao destino vem do intelecto que se nega a reconhecê-lo como tal. Ou seja, o problema da contestação à razão de Estado não está na história, mas na racionalidade dos indivíduos. Note-se que se prosseguirmos por uma visão assim determinista, não há um efetivo conflito histórico de concepções, há mero empecilho; apenas uma barreira que deve ser ultrapassada pelo fio da história. O resultado estava pronto, a contraposição à razão de Estado se extinguiria: não há guerra, há extermínio¹⁶.

¹⁴ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., Introdução, p.22.

¹⁵ Apesar de identificar essa atemporalidade da razão de Estado, Meinecke aponta em outra passagem que o tema é tipicamente moderno. Essa aparente ambigüidade do autor possui também um motivo. Sobre isso discutiremos mais adiante. (cf. parte I, cap. III, 1.1).

¹⁶ Meinecke, supostamente (cf. nota 17 a seguir), não propõe, seguindo uma linha hegeliana, apresentar uma metafísica que move a história. Se ele afirma com tanta certeza a necessidade do fato, trata-se mais de uma observação *a posteriori*, do que da pretensão de uma lógica histórica absoluta. Seria uma observação após o ocorrido, não uma previsão do “necessário” possibilitada por uma regra histórica. O que nos leva à compreensão da necessidade do fato, no caso que analisamos, é a indicação que ele faz de um resultado inevitável, somado à ausência de qualquer referência à possível contingência deste fato. A universalidade da razão de Estado, assim, se não é pré-definida de modo metafísico, torna-se historicamente comprovada.

Apesar do resultado formulado¹⁷ pelo autor, a crítica à razão de Estado não parece ter deixado o palco do pensamento político. Se a razão de Estado adquirirá reconhecimento universal, esse não é ainda o caso. Estamos lidando com conflitos políticos e conflitos no pensamento político. De todo modo, mesmo que a razão de Estado se afirme frente a seus opositores – que abrangem desde a democracia plena até os esforços para uma transparência política – a tal ponto que se lhe considere legítima em toda situação, não será ainda possível generalizá-la para qualquer época e qualquer Estado. Mesmo nesse caso, o que poderá ser dito é que a razão de Estado aparece em determinado momento e que se estabeleceu “definitivamente” a partir de então.

Por outro lado, porque as afirmações da necessidade histórica – que abrem o caminho da previsibilidade – se assemelham mais à fé que à investigação, não convém dizer tampouco que a idéia de razão de Estado tem seus dias contados. O que se faz necessário mostrar, por enquanto, é que ela não é universal, que em meio a essa pretensa necessidade há espaço para o contingente. A universalidade do conceito não pode se apresentar *a partir* de determinado momento, assim como a infinitude do tempo, não pode estar apenas no futuro; ou em termos modernos, o infinito não pode se encontrar apenas no lado sintético das séries de acontecimentos. Ao contrário, infinito é aquilo que se considera comportar todos os tempos, do passado ao futuro – dissolvendo a própria idéia de tempo. Se não podemos, como foi dito, perceber seu fim, podemos, para contrariar sua existência temporal absoluta, indicar seu começo.

Não é problema menor o de verificar o surgimento de uma idéia ou de um comportamento – a razão de Estado pode ser tanto idéia quanto comportamento. A impossibilidade de se verificar um começo acaba por induzir à “naturalização” dessa idéia ou comportamento. Ou seja, habitualmente se considera que um comportamento verificável em todos os momentos históricos conhecidos é uma característica imutável

¹⁷ Em certa medida este resultado é de fato “criado” pelo autor. Meinecke propõe, contra o positivismo e contra a concepção hegeliana, um tipo de historiografia que manifesta a personalidade do autor: “Meinecke utiliza uma esclarecedora metáfora, procedente do neoplatonismo antigo: ‘schaffender Spiegel’, ‘espelho criador’. ‘Aquele que escreve a história – afirma Meinecke – tem que criar nova história, tem que refletir criativamente a série de acontecimentos históricos que considera, tem inclusive que ser nova onda visível na corrente do devir histórico.’” (Corral, Luiz Díez del. **Estudio Preliminar**. In: Meinecke. *La Idea de la Razón de Estado...*, op. cit., p. IX).

e, portanto, natural¹⁸. Se além de visualizável no “todo da história”, esse comportamento puder ser encontrado também no “todo da cultura”¹⁹, certamente terá êxito o discurso estratégico que pretende mostrá-lo como universal.

Ao contrário, ao ser apresentado como algo cujo início ou fim podem ser minimamente visualizados, o comportamento ou idéia discutidos perdem seu poder absoluto que lhes era conferido pelos termos “natural”, “universal”, ou “imutável”. Relativizados, são obrigados a entrar no campo dos valores e a enfrentar antagonistas culturais ou históricos. De fato, sob esta perspectiva, e levando em conta o quanto são limitadas nossa capacidade de vislumbrar o futuro distante ou mesmo de narrar o passado de modo incontroverso, é difícil, e aparentemente arrogante, considerar um comportamento ou idéia política sob quaisquer dos termos absolutos: “universal” e “impossível”.

Essa falsa certeza histórica está também presente quando se considera que uma conquista, no campo da política ou das idéias, que surgiu em um determinado momento histórico seja irreversível. Tal entendimento já não é, como o anterior, uma tentativa de naturalização, mas provém de um conceito de história que observa os acontecimentos exclusivamente pela perspectiva daquilo que predominou. Esta visão tende a chamar de progresso as novas idéias que vêm aprofundar aquela que foi uma hora “vencedora”, e de retrocesso aquelas que se pensava pertencer ao passado, mas que ressurgem contrariamente àquela anteriormente dita vencedora. Contra esta concepção,

¹⁸ Quando digo que esta consideração sobre a naturalidade daquilo que é historicamente verificável ocorre “habitualmente”, pretendo indicar que ela desconsidera uma análise mais abrangente da história. Tal visão oblitera duas possibilidades que podem se opor à universalidade da idéia ou comportamento tratado. Em primeiro lugar, ela considera que não há diferença entre história e literatura histórica. Ao fazê-lo suprime-se a possibilidade de que um comportamento oposto ou alternativo esteja presente na história não documentada. E para que não se considere que “história não documentada” não é história, mas “pré-história”, cabe lembrar que nela não estão apenas os acontecimentos vivenciados no passado remoto. História não documentada é também aquela história que cerca o cotidiano, a qual desperta algum interesse nos artistas, mas é freqüentemente considerada desprezível pelos historiadores.

Em segundo lugar, tal entendimento suprime a possibilidade de um comportamento inédito no futuro. Isto é ignora-se que por motivos inesperados – que podem ser, por exemplo, de caráter civilizacional, ecológico, ou de qualquer tipo abrangente – aqueles povos que adotavam um determinado comportamento podem vir a abandoná-lo. Isso significa que qualquer visão histórica que considere universal um elemento, dizendo-o “natural” ao invés de mostrar que ele se afirma constantemente, ao produzir um equilíbrio favorável a si no embate que enfrenta contra as possibilidades opostas; age por meio de simples dedução, já que argumenta que tal elemento está também presente em um futuro incerto. Esta “universalidade” é, portanto, meramente hipotética, e talvez poderia ser propriamente considerada “científica”, mas não histórica, já que se origina inevitavelmente da fórmula de pouco valor histórico: *ceteris paribus*.

¹⁹ Ou seja, se ele estiver presente em todas as culturas

é preciso observar a história como resultado de conflitos e lembrar que quando se trata de idéias, a opressão é mais comum que o “extermínio”, porque sempre pode haver sua insurreição em momento futuro. Ou seja, a qualquer momento aquele passado silenciado pode voltar a ser presente. Por esse motivo, é pertinente lembrar a crítica que Walter Benjamin faz ao conceito de história, precisamente no ponto em que sustenta que “A história é objeto de uma construção cujo lugar não é o tempo homogêneo e vazio, mas um tempo saturado de ‘agoras’.”²⁰

Em todo caso, apresentar a razão de Estado como elemento de um contexto específico da política não é, de fato, original²¹. É importante, portanto, discutir o tema também por uma perspectiva histórica. O contexto que possibilita o desenvolvimento da idéia de razão de Estado são os séculos XVI e XVII europeus. Não por acaso estão nesse contexto também os primórdios do Estado e, de modo mais geral, as origens do que consideramos ser o pensamento político moderno. O que permitiu o desenvolvimento desse contexto? O que o caracterizaria? Por que motivos aparecem nele elementos novos? Quais são esses elementos? Tais perguntas devem indicar um possível caminho para lidar com o tema e para perceber os enfrentamentos teóricos e políticos pelos quais a razão de Estado teve para que pudesse ser aceita como “razão”, e para que pretendesse ser, ela mesma, “mãe do direito”.

A seguir tratarei de fazer algumas indicações históricas sobre o pensamento político, a fim de que se possa melhor perceber o processo que fez com que o termo razão de Estado fosse incluído como termo relevante no glossário da teoria política. Antes disso, porém, cabe uma breve observação sobre a dificuldade de se tratar a razão de Estado como “produto” da teoria política moderna. Se podemos tentar estabelecer como a razão de Estado se desenvolveu na política moderna, deve ficar claro que o desenvolvimento da razão de Estado *na* política moderna é simultaneamente, e inseparavelmente, também o desenvolvimento que a razão de Estado promoveu *da* política moderna. Não convém, portanto, pensar tal relação pelos termos de

²⁰ Benjamin, escrevendo em 1940, sob o governo nazista, relata “O assombro com o fato de que os episódios que vivemos no século XX ‘ainda’ sejam possíveis”, e acrescenta que este “não é um assombro filosófico. Ele não gera nenhum conhecimento, a não ser o conhecimento de que a concepção de história da qual emana semelhante assombro é insustentável”. (Benjamin, Walter . **Sobre o conceito da história**. In: Obras escolhidas. Vol. 1. Trad. Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987. VIII).

²¹ Cf. parte I, cap. III, 1.

simplificação do procedimento científico: produtor e produto; sujeito e objeto; causa e efeito, etc. Nos primeiros momentos, ao menos, a razão de Estado não é sujeito nem objeto da teoria política moderna, ela não é causa nem efeito; a razão de Estado é sujeito e objeto, causa e efeito do surgimento da teoria política moderna²².

Se somos levados a caracterizar a razão de Estado frente à teoria política pela adição dos termos – causa+efeito –, isso se dá por simples limitação da linguagem, por uma dificuldade de comunicar uma relação complexa²³ que se observa²⁴. Entendida, ou ao menos vislumbrada a especificidade dessa relação, deve-se passar ao problema do seu conteúdo: o que estava sendo discutido na teoria política que influenciou o desenvolvimento da razão de Estado e vice-versa?

²² Diversos autores ressaltam essa simultaneidade do surgimento do Estado e da doutrina da Razão de Estado, mas freqüentemente deixam de apontar, ao menos de modo explícito, a importância da interação produtiva recíproca entre ambos. (cf. por exemplo, Séglaard, Dominique. **Foucault et le problème du gouvernement**, pp. 128-130. In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d'État*. Paris : PUF, 1992. p.127).

²³ Norbert Wiener considera como relação complexa em um dado sistema aquela na qual os dados de entrada (*input*) podem se combinar de diversas maneiras de modo a produzir uma multiplicidade de efeitos; ou aquela na qual o produto (*output*) se diferencia da mera interação entre os dados introduzidos no sistema devido à relação destes com dados já pré-existent no sistema (*memory*). (cf. Wiener, Norbert. **The human use of human beings: Cybernetics and Society**. London: Free Association Books, 1989. pp. 23-24). O sistema que neste ponto consideramos chama-se *política*, e o que aqui se problematiza é a dificuldade de apresentar exclusivamente como *input* ou como *output* a literatura da razão de Estado, por um lado, ou a história política, por outro.

²⁴ O pensamento sobre complexidade deve lidar, cedo ou tarde, com o problema da linguagem, caso pretenda levar ao extremo os princípios de interpretação pelos quais procede. Seria preciso, ao que parece, desenvolver novos termos para pensar um novo tipo de relação. No caso que analisamos, o que pretendo indicar é que a relação mencionada ocorre segundo o esquema dos chamados “sistemas complexos”, nos quais não é possível identificar o “lado” em que cada um dos termos ocupa na equação, pois eles funcionam ora como causa, ora como efeito do processo discutido. Essa relação de complexidade é ainda mais difícil de ser descrita porque se trata de três termos: “razão de Estado”, “teoria política moderna” e “Estado enquanto instituição”.

A analogia mais próxima desse tipo de relação que pretendo indicar, apesar de que geralmente sejam descritos apenas com dois termos, é a dos processos biológicos de *feedback*; nos quais há “a causa”, o “efeito” e o “retorno” do efeito produzindo a “causa”. Esse seria, assim como considero, o modo pelo qual se pode representar relações que devem ser observadas como relações complexas, isto é, como pode ser representado o movimento de complexidade. Entendo que a relação entre razão de Estado, teoria política moderna e Estado seria mais bem considerada desse modo “complexo”, e não buscando-se compreender o desenvolvimento de cada um destes termos isoladamente. Parece-me também, contudo, que para que se possa prosseguir em uma investigação, é inevitável *representar* essas relações segundo um padrão “simples”, realizando a escolha arbitrária de um desses fatores e posicionando-o como “origem” de todo esse processo. Assim, o que um texto – ou qualquer recurso comunicativo – pode fazer para a compreensão desse processo no qual estão incluídas a razão de Estado, a teoria política moderna e, em estágios avançados, o Estado moderno, é apenas uma representação de segundo grau – representar uma imagem do processo. O processo em si, considerado como realidade histórica, só pôde se efetivar porque se desenvolve como um “todo”. No melhor dos casos, portanto, se for eficiente, aquele que comunica esse processo poderá permitir que se forme uma imagem intelectual – ainda uma representação – mais precisa do conjunto cujos elementos foram analisados separadamente.

2. Panorama histórico e intelectual

O contexto histórico propício para observar quais os temas das discussões que resultaram na razão de Estado e na política moderna, é o do Renascimento italiano, período que é, para a política, o que o barroco é para a arte, isto é, tipicamente irregular e conflituoso. Um dos grandes temas desse período é o vínculo entre estado²⁵ e religião – esse último termo devendo, no contexto histórico mencionado, ser entendido não só como religiosidade, ou razão religiosa, mas também como as representações institucionalizadas da religião: o Império e o papado. Aqui faz-se necessário realizar uma retrospectiva histórica a fim de entender esse período crítico²⁶ para as cidades-estados, para a Igreja, para o Império e, como não poderia deixar de ser, para o pensamento político que observa toda essa agitação ainda com perplexidade.

2.1. Os dois momentos no tempo do meio: a política na Idade Média

No fim da Idade Média havia, de fato, um choque entre a razão de Estado e os pensamentos políticos vigentes. Esse conflito acontecia não em relação à política apenas, mas estava envolvido em uma série de fatores ontológicos iniciados após o século XI, que traziam à mente uma concepção de um tempo sem fim previsto, de um futuro indefinido²⁷.

²⁵ Justifiquei o uso do termo estado, em inicial minúscula (cf. nota 10, supra).

²⁶ Na medida em que se passa a questionar elementos que antes eram aceitos como pressupostos, podemos dizer que há uma crise que se apresenta. Essa noção de crise como questionamento das certezas anteriormente vigentes pode ser encontrada no texto *Sociologia* de Edgard Morin, (trad. Maria Gabriela de Bragança. Lisboa: Publicações Europa-América, 1984), e no texto de Thomas Khun, **A estrutura das revoluções científicas** (trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2003).

²⁷ Para a passagem que se segue, além de leituras e conhecimentos dispersos em outros textos, acompanho, sobretudo, a esclarecedora obra de Michel Senellart, **As Artes de Governar** (Trad. Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006). Neste livro, o autor discorre sobre o conceito de governo, iniciando no século VI e chegando até o século XVII. Certamente que tal percurso não poderia ser feito sem a referência a diversos outros elementos da política e da história, alguns dos quais utilizei aqui.

Anteriormente ao século XI, o tempo se definia em relação a um evento de importância extra-temporal, o “fim dos tempos”; evento que não era apenas simbólico, mas que estava no calendário dos acontecimentos que levavam ao ano 1000. Tamanha era a importância dessa expectativa, que o fim dos tempos se tornou o critério das ações, o parâmetro para a política. Nesse período, o “agostinismo político” é o pensamento que estrutura o poder. Agostinismo político é a concepção ministerial do poder secular (*ministerium regis*), segundo a qual a monarquia é um ofício conferido pela Igreja ao rei, o qual deve, portanto, governar segundo a justiça cristã. Este, assim como muitos pensamentos que são socialmente instrumentalizados, não se mantém estático ao longo de toda a Alta Idade Média, ele é re-interpretado e flexibilizado, em um movimento que, ao fim, leva a seu abandono. Sobre a Alta Idade Média, Senellart diz:

Do ponto de vista do Estado, constata-se, com razão, que o político é absorvido pelo espiritual. Na ótica de uma “história do governo”, é mais exato dizer que as finalidades governamentais, espiritual (salvação das almas) e temporal (disciplina dos corpos), condicionam a ética do Estado. Em vez de negação do político, é a finalização da força, que constitui o caráter original desse período.²⁸

As desordens políticas da época, como eram entendidos os saques de Roma e o avanço do islamismo, que em 750 já tomava conta da Península Ibérica e avançava cada vez mais na Anatólia; certamente confirmavam a expectativa do evento final que chegaria com o fim do milênio. Neste contexto de expectativa do evento final, dois fatores concomitantes contribuíram para uma relativa estabilidade nas relações governo local igreja. De um lado, o entendimento no plano filosófico de um poder concedido pela Igreja e que tem como fim a “correção” das almas. De outro, o isolamento das comunidades políticas, característico do período que se seguiu ao fim do Império Romano.

Contudo, não tendo o ano 1000 trazido o fim do mundo, o milenarismo perdeu força, em um processo gradual que levou a uma idéia mais ativa de governo. Com o novo milênio, algumas coisas viriam a mudar na concepção filosófica vigente e, conseqüentemente, na estruturação da política. Embora o fim dos tempos já não

²⁸ Senellart, Michel. **As Artes de Governar**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006. I, 1; p.41.

estivesse em um horizonte visível, a salvação das almas continua na ordem do dia. No entanto, frente às questões específicas decorrentes da fragmentação política, o governo passa a voltar-se cada vez mais para os assuntos terrenos imediatos. “Assim, o *regimen*, cujas modalidades decorriam, desde os Padres, de uma psicologia do homem decaído, inscreve-se doravante numa anatomia do corpo social”²⁹.

Sem dúvida, estamos distantes ainda de uma “política moderna”, no entanto, a referência ao *corpo social* permite já identificar que alguns de seus elementos começam a ser delineados. Ao menos dois destes elementos devem ser notados: a formulação da metáfora do estado como organismo, e a recuperação do conceito de *salus publica*³⁰. Partindo deste conceito que Salisbury irá formular a expressão *salus populi suprema lex esto*³¹.

Essa expressão não possui ainda o peso que terá no pensamento sobre a razão de Estado, mas é importante que apareça em um momento que, se não inicia, ao menos aponta para a secularização da política, indicando a questão sobre a possibilidade de que a ação do governante se sobreponha às leis. “Na verdade, João de Salisbury será o primeiro publicista no século XII a comparar o Estado com um organismo vivo, a fazer da utilidade pública a finalidade do poder régio, e a perguntar se o príncipe, no exercício de sua função, está acima das leis”³².

Nesse questionamento de Salisbury pode-se já vislumbrar outra expressão que será tema fundamental à razão de Estado e à política moderna em geral: *princeps legibus solutus*. Para o autor, de fato, o rei está acima da lei, mas apenas da lei positiva, pois em face da lei de Deus, ele é simples servo. O tema da submissão do governante à lei se relaciona, por sua vez, com o conceito de *persona publica*, que Salisbury recupera também do direito romano³³.

²⁹ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., II, II, 3; p.137.

³⁰ “Enquanto a palavra *salus* pertence de longa data ao vocabulário pastoral, com as ricas nuances de uma paleta semântica que vai da ‘saúde’, do ‘bom estado’ (metáfora médica), à ‘salvação’ (fim escatológico), *salus publica* procede de um outro registro: o do direito público romano e das máximas do governo.” (Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 3; p.144)

³¹ “A salvação do povo é a lei suprema”. Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 3. pp. 144.

³² Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 3. pp. 146.

³³ Roberto Romano assinala sobre o problema: “O príncipe é absoluto, mas é absolutamente limitado pela Lei. Tome-se o segundo capítulo do Livro IV: ‘O que é a Lei’, diz o título, ‘E que o Príncipe, embora não esteja obrigado pela Lei, é, no entanto, servidor da Lei e da Equidade, exercendo como pessoa pública e

A obediência ou a isenção relativamente às leis será discutida ainda antes do Renascimento, dentre outros, por Tomás de Aquino e por Gil de Roma. Quando o problema chega a este último autor há uma mudança de entendimento sobre o motivo pelo qual o governante não está sob a lei. O rei é superior à lei não por motivos religiosos, mas porque é “legislador, fundador do Estado (*legis conditor*)”³⁴.

Em Salisbury, diferentemente, o príncipe prevalece sobre a lei por ser “ministro do sacerdócio, ‘martelo da lei’ (*legis ictor*)”³⁵. Ainda que não seja secular o motivo apresentado por Salisbury, a liberação da lei que lhe é concedida é condicional, e tem implicações imediatas. O príncipe é liberado da lei porque age segundo a equidade, por sua justiça, que deve refletir a justiça divina. Quando o governante se torna tirano, não há licença da lei³⁶. É importante assinalar esse ponto porque a partir dele pode-se perceber como o tema do rei *legibus solutus*, quando chega ao absolutismo moderno, é extrapolado quando comparado à sua primeira apreciação. Recuperando a discussão de Salisbury relativamente ao tema da lisonja, Roberto Romano indica o efeito da liberação condicional da lei:

O livro III do *Policraticus*, portanto, dá ao governante o estatuto humano, e lhe ensina a conhecer os signos dos malefícios do poderoso que foge à justiça e prefere a si mesmo. Desse modo, a contradição entre o rei, imagem divina e *legibus solutus*, e o rei, imagem de si mesmo e que deve estar *sub lege*, se esclarece. Caso vença a lisonja e conheça a si mesmo, o magistrado saberá respeitar o direito. Em caso contrário, resta ao povo o tiranicídio, proposto pelo mesmo livro III aqui analisado: “Não é lícito adular o amigo, mas é permitido acariciar as orelhas do tirano. Porque é lícito adular a quem é lícito extrair a vida [...] O que recebe o poder das mãos de Deus, serve à lei e à justiça e é servo do direito. Em troca, quem o usurpa, oprime os direitos e submete as leis ao seu arbítrio pessoal.”³⁷

derramando sangue sem culpa’.” (Romano, Roberto. “**Lembra-te de que és homem**”: governantes e juízes no *Policraticus* de Jean Salisbury. In: O Caldeirão de Medéia. São Paulo: Perspectiva, 2001. p.337).

³⁴ Senellart. *As Artes de Governar*. op. cit., II, 4; p.216.

³⁵ Senellart. *As Artes de Governar*. op. cit., II, 4; p.216.

³⁶ Por isso Senellart escreve sobre Salisbury: “(...) o rei só está acima da lei porque ele obedece à lei. Nenhuma diferença entre o *rex justus* e o *rex legibus solutus*”. (Senellart. *As Artes de Governar*. op. cit., II, 4; p.216).

³⁷ Romano. *Lembra-te de que és homem...*, op. cit., p.342.

Salisbury, como se percebe, coloca em discussão vários elementos que surgirão de modo bastante diferente no pensamento político moderno. Além dos que já apontamos, o tema da superioridade da lei aponta também para a divisão entre público e privado, a qual, quando secularizada, será componente fundamental da teoria política moderna³⁸. Apesar das modificações de algumas questões, não há intenção de ruptura ou de tentativa de secularização da política. Senellart expõe que o objetivo não é acabar com a doutrina do *ministerium regis*, vigente desde o início da Idade Média, mas prolongá-la:

(...) João de Salisbury contribuía ativamente para a reconquista pastoral de uma sociedade que tendia cada vez mais, pelo relaxamento da pressão milenarista, a instalar-se na duração e assim voltar-se para fins seculares. Texto reacionário, nesse sentido, o *Policraticus* representa um esforço de extrema originalidade para adaptar um modo de pensamento hierocrático, concebido para o advento próximo do último dia, às estruturas de uma temporalidade mais aberta³⁹.

É de se notar que a percepção de que o futuro não repete – e, sobretudo, que ele não deve repetir – o passado permite adotar uma posição criativa frente ao tempo e frente aquilo que o mantém sob o termo “presente”. A política passa da reprodução à produção, e se ela é pensada sob a perspectiva religiosa, pode-se dizer, de modo mais abrangente, que a obra divina não deve ser apenas recuperada, ela exige *participação*⁴⁰.

Outro fator que contribui de modo notável para a formação do contexto que investigamos é a recuperação dos textos antigos, sobretudo os de Aristóteles, a partir do século XIII. Este fato, aliás, está na origem do Humanismo e do Renascimento, como já foi notado por muitos historiadores. Tomás de Aquino foi personagem importante para essa redescoberta, tendo sido um dos primeiros comentadores da *Política* naquele período. Por sua importância, este autor é emblemático deste segundo momento de mudanças políticas que se inicia ainda na Idade Média. Para o objetivo de nosso estudo

³⁸ “No campo indicado, sobre o rei como superior e inferior ao mesmo tempo à lei, temos *in nuce* todas as contradições do relacionamento entre o público e o privado e a justa execução das tarefas dos governantes para com o povo. No círculo acima, se o secularizarmos, o que de fato ocorreu com a Revolução Francesa, temos as aporias de todos os legisladores e juizes, em qualquer instância ou tribunal.” (Romano. **Lembra-te de que és homem...**, op. cit., p.339).

³⁹ Senellart. **As Artes de Governar**. Op. cit., II, II, 3; p. 147.

⁴⁰ Senellart. **As Artes de Governar**. Op. cit., II, II, 3; pp.145-7.

vale buscar aqui alguns pontos de aproximação e afastamento entre seu pensamento e os conceitos modernos.

Para Tomás de Aquino, governar significa reger a multidão, cuja reunião se dá em nome da capacidade de “prover as coisas necessárias à vida humana”, da *necessaria vitae*⁴¹. A condição para suprir as necessidades é a paz; esta, por sua vez, função do governo. Observamos, desde já, uma referência à utilidade que está na base da vida social. É em função também da utilidade e da eficácia que o autor retoma o problema antigo do melhor regime. Útil, é o que melhor conduz ao seu fim⁴². Definição de um governo útil: “um governo será tanto mais útil quanto mais eficaz em conservar a unidade da paz”⁴³. Ao repousar seu argumento sobre a maior utilidade, Aquino chegará à conclusão de que a monarquia é o melhor governo. O autor reconhece ainda que a monarquia está suscetível a tornar-se tirania, mas antecipa-se com um argumento baseado na experiência histórica. Afirma o escolástico que, ao contrário do que se imagina, a história mostra que é a democracia aquela que mais comumente se corrompe em tirania⁴⁴.

⁴¹ Senellart. **As Artes de Governar**. Op. cit., II, II, 4; p.178.

⁴² É importante notar que a adequação entre meios e fins é o que se entendia, desde o pensamento clássico até o medieval, por *utilidade*. Contrariando a tradição, boa parte do pensamento moderno, como é o caso de Hobbes, irá chamar de *racionalidade* esta adequação entre meios e fins. Para Hobbes, por exemplo, a razão é elemento instrumental de cálculo, que pode encontrar os meios, mas que não é capaz de definir os fins: “it seems to proceed that they extended the word ratio to the faculty of reckoning in all other things” (Hobbes, Thomas. **Leviathan**. Versão on line da Oregon State University [cf. bibliografia]). A compreensão de uma razão que apenas calcula é encontrada também no capítulo V da primeira parte: “Out of all which we may define (that is to say determine) what that is which is meant by this word reason when we reckon it amongst the faculties of the mind. For reason, in this sense, is nothing but reckoning (that is, adding and subtracting) of the consequences of general names agreed upon for the marking and signifying of our thoughts (...)” (I, V).

R. Janine Ribeiro, ao tratar de como se articulam razão e vontade em Hobbes, expõe: “O princípio volitivo exclui o direito divino e funda a representação; o racional dá, a esta, sua forma eficaz, adequando o meio (cessão de direito) ao fim (preservação da vida)” (**Ao leitor sem medo, Hobbes escrevendo contra seu tempo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p.170). Ao aproximar a razão do cálculo entre meios e fins, racionalidade e utilidade tornam-se termos praticamente intercambiáveis. O maior impacto dessa mudança, entretanto, e o motivo pelo qual ela se torna mais problemática, é a indução que se pode fazer – e que, de fato, foi feita inúmeras vezes – de que o que não é útil não é racional. O tema da racionalidade no contexto do Estado moderno será tratado mais adiante (cf. parte I, cap. V, 3).

⁴³ Tomás de Aquino (De regno, I, 2), citado em Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, 4; p.178.

⁴⁴ De passagem, vale assinalar que o aristotélico Tomás de Aquino aproxima-se de Platão em pelo menos dois pontos aqui comentados (**República**, livro II). Em primeiro lugar, a idéia de que os indivíduos se reúnem em sociedade para suprir as necessidades da vida. Em segundo lugar, a seqüência de degeneração da forma de governo – da democracia para a tirania (**República**, livro VIII).

Em todo caso, se a monarquia é o melhor governo, há qualidades que se espera de um bom governante. Este deve ser um *pastor* para seu povo: deve conduzi-lo. Questão de importância maior, segundo assinala Senellart, observando que o título de pastor havia sido atribuído até então apenas ao sacerdócio:

Compreende-se, assim, toda a importância que assume a atribuição ao rei do título de pastor: não a absorção do ofício régio num modelo eclesial (isso era a concepção ministerial), mas a transferência à instância política – no limite, é claro, das *necessaria vitae* – do poder diretivo que cabia até então à Igreja. Tal deslocamento (...) marca igualmente o reconhecimento, pela Igreja, da realidade dos Estados no seio da sociedade cristã.

Trata-se, portanto, de um movimento significativo para a separação dos poderes da Igreja e do Estado, que ainda não se efetivará por completo porque há neste pensamento um fim teleológico, assim como há em todo o pensamento medieval. No contexto em questão, esse fim teleológico resulta na preservação de um vínculo “institucional” entre a Igreja e o estado. Segundo Carl J. Friedrich, é este vínculo, mais do que a teleologia, o que refreia uma racionalização mais radical no pensamento de Aquino: “Thomist rationalism definitely tended in this direction [rationalization of government]; but due to the mediating role assigned to church authorities in interpreting this will of God, the inherent tendencies towards rationalization in secular and scientific terms were held in check”⁴⁵.

De um modo geral, a tensão entre o estritamente racional e o teologicamente ordenado é arrefecida em Tomás de Aquino por uma “hierarquia de fins”⁴⁶, no topo da qual estão as questões da moral cristã pelas quais o rei deve se guiar. É tendo em vista essa teleologia que melhor se entende o conselho de prudência⁴⁷ que se coloca ao governante. Definida como “reta razão das ações por fazer”, esta idéia de tendência secularizante é elemento que promove uma continuidade entre o plano divino e humano,

⁴⁵ Friedrich, Carl J. **Constitutional Reason of State**. Providence: Brown University Press, 1957. IV; p.71.

⁴⁶ Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 4; p.174.

⁴⁷ O emprego deste termo no pensamento político requer uma discussão mais ampla do que a que caberia realizar. Embora não lhe seja dedicada nenhuma seção específica, a noção de prudência é retomada diversas vezes ao longo da pesquisa.

e funciona como um “Conceito cristão, portanto, a despeito de sua textura aristotélica”⁴⁸.

Ao conferir ao rei a função de pastor, Tomás de Aquino não apenas ajuda a desprender o governante da Igreja, mas aumenta também o seu poder frente ao Império, que representava a universalidade da Igreja e, “no plano temporal, a estrutura visível da sociedade cristã”⁴⁹. O confronto entre o Império e os diferentes governos estatais, além da oposição destes últimos ao papado foi fator decisivo na formação dos Estados modernos, sobretudo na afirmação histórica de um conceito imprescindível a estes: a soberania.

Percebe-se, assim, que apesar de situado no interior do pensamento cristão, e de utilizar elementos característicos do pensamento medieval, Tomás de Aquino abre caminho para uma série de elementos fundamentais do pensamento político moderno, quando entrega o *regimen* ao príncipe, e apresenta ao governo a necessidade de conhecer as condições materiais do domínio.

Segundo Senellart, a introdução dos textos de Aristóteles no pensamento medieval seria “o mais forte abalo na história cristã, antes do movimento da Reforma”. Chamando a atenção para os elementos de continuidade que apresenta, e para o contexto intelectual no qual se insere, Senellart diz que se considerarmos como ruptura às obras de Tomás de Aquino inscritas nessa redescoberta, tal ruptura deve ser pensada não como rejeição a um passado, mas como uma “mudança de nível”, que realiza um “desprendimento dos eixos convencionais de referência”:

Com o *De Regno* de Tomás de Aquino – e, posteriormente a esse opúsculo, a construção magistral da *Suma Teológica* (1267-1274) –, passa-se do plano da carne corrupta que precisa ser reprimida, ao de uma natureza perfectível cujo ser-em-potência compete ao homem atualizar. O discurso da disciplina cede então lugar ao discurso da arte: nascimento propriamente dito da arte de governar, os príncipes sendo investidos, nessa nova economia natural, da plenitude do *regimen*⁵⁰.

⁴⁸ Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 4; p.191.

⁴⁹ Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 4; p.180.

⁵⁰ Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 4. pp. 170-171.

A instrução política por meio da experiência histórica, a ação entregue à prudência do príncipe, a prescrição que tem como critério a utilidade e o reconhecimento da pluralidade que existe dentro do cristianismo, são elementos de continuidade até a política moderna. Estes elementos foram responsáveis pela criação de um vocabulário que a constituiu e que a diferenciou do pensamento medieval. Nesse léxico estão incluídos termos pensados “a partir das categorias da experiência: necessidade, interesse, força (*virtus*), eficácia”⁵¹.

O fato de abrir um espaço para a discussão orientada por novos termos é notável porque prepara o terreno para uma mudança significativa. É nesse sentido que Giuseppe Duso, utilizando o método histórico-conceitual para estudar o poder na filosofia moderna, diz que “os conceitos funcionam numa ampla rede de articulações no interior da qual estabelecem uma relação recíproca”⁵². Sublinha o autor, portanto, que não é possível a compreensão de um conceito isoladamente daqueles que atuam com ele na estrutura do texto. Com isso em mente, entende-se mais facilmente a importância de um pensamento que começa a se desvincular dos discursos anteriores e produz os primeiros pontos de uma nova rede conceitual.

No século XIII, não existe ainda essa nova “rede conceitual”, mas começam a surgir os pontos que serão ligados e possibilitarão sua formação. Mais do que a absoluta novidade, o que se presencia é uma releitura. Assim, também para aquele momento histórico, parece servir a afirmação de Gianfranco Borelli sobre as novas interpretações que os autores da razão de Estado deram aos textos de Aristóteles no século XVII: “a re-interpretação é apenas um aspecto de um novo paradigma”⁵³.

⁵¹ Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 4. p.176.

⁵² Duso, Giuseppe. **Apresentação**. In: O Poder: História da Filosofia Política Moderna. Trad. Andrea Ciacchi, Líssia Cruz e Silva e Giuseppe Tosi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p.8.

⁵³ “Modifiant en profondeur la tradition de l’aristotélisme politique, la littérature consacrée à la raison d’État en propose une réinterprétation qui n’est donc qu’un aspect d’un nouveau paradigme” (Borelli, Gianfranco. **Aristotélisme politique et raison d’Etat en Italie**. In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d’Etat : théoriciens et théories de la raison d’Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994. p.192). É curioso notar o alcance da re-descoberta dos textos de Aristóteles, quando constatamos que, no momento que tratamos, o aristotelismo será instrumento da re-interpretação, enquanto que nos séculos XVI e XVII, ele será o próprio objeto re-interpretado. Isso pode ser indicativo de que, frente aos autores da razão de Estado, o aristotelismo é, em certa medida, a fonte da legitimidade/autoridade do discurso; diferentemente do que ocorre no momento que ora estudamos, no qual é a tradição cristã a fonte principal dessa legitimidade, e os textos aristotélicos o acessório intelectual que busca modificá-los.

Quando a rede conceitual da política moderna estiver pronta, estes mesmos pontos – os termos ou conceitos aqui discutidos – funcionarão diferentemente dentro do discurso político, porque à medida que se traça os fios entre eles, e à medida que se insere novos pontos nessa “rede”, aqueles pontos iniciais serão modificados. Senellart, analisando esse mesmo tema, observa o impacto gerado por Aquino na história do pensamento político, localizando-o como um intermediário⁵⁴ entre o pensamento medieval e o de Maquiavel:

Por outro lado, subestima-se a força do vocabulário quando se o reduz ao simples invólucro de um conteúdo ideológico. O importante, na história das idéias, não é tanto o núcleo abstrato ao qual se resume um pensamento, despojado da espessura de sua linguagem, e sim a *rede conceitual* através da qual ele se desdobra: espaço em que se operam as remodelagens das estruturas de pensamento mais solidamente estabelecidas. Com o aparecimento de palavras novas instala-se um quadro de análise que cria as condições de uma visão diferente. Assim, não há dúvida nenhuma que Tomás, por suas posições doutrinárias, pertence à tradição religiosa medieval. Contudo, por seus instrumentos conceituais, ele se mostra muito mais próximo de Maquiavel que de João de Salisbury (...)⁵⁵.

⁵⁴ O autor critica a interpretação segundo a qual há um pensamento homogêneo durante toda a Idade Média e que Tomás de Aquino poderia resumir o gênero dos Espelhos, que apresentou grandes variações durante esse período: “Se o fim das ações humanas, de Agostinho a Tomás de Aquino, reside na salvação da alma, a idéia de subordinação seria suficiente para explicar as diversas formas, sucessivamente propostas, de articulação do temporal ao espiritual e as modalidades de ordenação do mundo que delas decorrem. Já constatamos a indigência desse esquema explicativo.” (Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 4; p.171).

⁵⁵ Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., II, II, 4. p.188. Grifo meu.

Pela passagem, é possível perceber a diferença significativa entre dois pensamentos que seriam talvez chamados simplesmente de “medievais”. Com efeito, em passagem anterior à citada, Senellart havia já criticado este entendimento que uniformiza o pensamento medieval: “Se o fim das ações humanas, de Agostinho a Tomás de Aquino, reside na salvação da alma, a idéia de subordinação seria suficiente para explicar as diversas formas, sucessivamente propostas, de articulação do temporal ao espiritual e as modalidades de ordenação do mundo que delas decorrem. Já constatamos a indigência desse esquema explicativo.” (idem. p.171)

2.2. Liberdade: os limites políticos do cristianismo e os limites cristãos da política

*Contra o Papa é difícil guerrear, pois, ao fim, é preciso devolver-lhe o que lhe foi tomado*⁵⁶.

A relação entre o poder local e as instituições religiosas não parecem ter sido estáveis, no mínimo desde o século XI. Desde meados da Idade Média, os imperadores do Sacro Império Romano Germânico, na qualidade de detentores do poder temporal do cristianismo, mostravam algumas pretensões sobre o norte da Itália. O problema da independência das cidades italianas, no entanto, se intensificou na medida em que a forma de “autogoverno republicano” se espalhou, tornando-se predominante no *Regnum Italicum* – região correspondente ao norte da Itália, sobretudo a Lombardia⁵⁷. Isso porque, tais cidades, ainda permaneciam, *de iure*, sob o domínio imperial. A partir do século XII, os imperadores passam a investir mais ativamente a fim de estabelecer também um domínio *de facto* sobre a região. Sob o imperador Frederico Barbarossa, as investidas sobre as cidades italianas fracassaram, e este acabou por aceitar um acordo com a Liga Lombarda, em 1183 – Paz de Constança –, pelo qual ele renunciava a qualquer interferência no governo das cidades da Lombardia. Os ataques, porém, foram retomados pelo seu sucessor, Frederico II, que tampouco teve sucesso em seu objetivo, do mesmo modo como fracassariam os demais Imperadores que até o século XIV ainda se empenhavam na tentativa de controle das cidades⁵⁸.

As cidades prevaleceram, mas foi apenas no século XIV que os problemas presentes nessa relação se modificam definitivamente sob a perspectiva teórica. A partir deste século, a liberdade das cidades passa a ser sustentada pela doutrina jurídica, que,

⁵⁶ Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., I, 6. p. 161. Segundo Meinecke essa era uma “máxima empírica da política prática” que poderia ser encontrada em Maquiavel, Guicciardini, Botero, Boccacini e Campanella.

⁵⁷ Cf. Skinner, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. I, 1. p.26.

⁵⁸ Cf. Skinner. **As fundações**..., op. cit., I,1.

até então, fiel a uma interpretação literal do direito romano, sustentava a legitimidade do Império, pelo entendimento de que o Imperador era *dominus mundi*⁵⁹.

Apesar de o papado deter o poder legítimo de coroar os imperadores, as pretensões imperiais na região preocupavam a Igreja, que temia também ser subordinada ao Império. A Igreja, portanto, procedeu por meio de alianças com as cidades a fim de enfrentar os imperadores. Além disso, o direito canônico já havia elaborado a idéia de que *Rex in regno suo est Imperator*, que buscava inicialmente afirmar a autoridade do governo da Igreja em seu território. Essa máxima será reutilizada, posteriormente, contra a própria Igreja, nas interpretações do direito romano que sustentariam a independência das cidades⁶⁰.

Quando, após a morte de Frederico II ocorrida ainda no século XIII, as invasões imperiais diminuíram, as cidades italianas passaram a ser ameaçadas pelo poder do papado. Assim, ao chegar o século XIV, várias eram as divisões internas nas cidades. Os conflitos entre a Igreja e o Império, a resistência ao imperador, as divisões entre guelfos e gibelinos que surgiram desses conflitos, e outras questões não menos importantes resultantes de conflitos sociais⁶¹, geravam instabilidades nos governos locais, cujas mudanças muitas vezes alteravam as relações de uma cidade com as demais.

⁵⁹ Skinner. **As fundações...**, op. cit., I,1., pp. 29-32.

⁶⁰ Um dos princípios fundamentais do Estado moderno, o da soberania, teve sua origem remota no seio da Igreja. Ao cabo de novos eventos políticos, a idéia passa a servir não apenas como uma contestação ao Império, mas também de argumento frente à interferência da Igreja nos assuntos do Estado. Skinner identifica Bartolo de Saxoferrato (1314-57) como personagem no qual se origina a reinterpretção do direito romano contra os argumentos convencionais dos glosadores. Desnecessário discutir os argumentos. A conclusão à qual chegava Bartolo, porém, era a de que as cidades possuem seu próprio *Imperium*, sendo, portanto, *sibi princeps* (príncipes de si mesmas). Seria essa idéia a responsável por promover a disseminação do princípio canônico citado de que o rei é imperador em seu reino. (Skinner. **As fundações...**, op. cit., I,1., pp.32-33).

⁶¹ Tanto Maurizio Ricciardi (**A república antes do Estado: Nicolau Maquiavel no limiar do discurso político moderno**. In: Duso, Giuseppe (org.). *O poder: História da filosofia política moderna*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005), quanto Patrícia Aranovich, tratam da importância que teve a revolta dos Ciompi, de 1378, para o período em questão. A autora resume o evento da seguinte forma: “Este movimento popular se insere em um quadro de revoltas que ocorreram por toda a Europa, que têm antecedentes no século anterior, vinculadas a diversos fatores sociais e econômicos. O período marcado por estas revoltas se estende entre 1378 e 1385 e abrange diversos países europeus, de acordo com a pesquisa de Mollar e Wolff.” (Aranovich, Patrícia. **História e Política em Maquiavel**. São Paulo: Discurso Editorial, 2007. II, p. 260). Ainda segundo Aranovich, os eventos estavam ligados a questões sociais e à estrutura econômica que fundamentava a organização política da sociedade. Fator importante para desencadear essas revoltas populares foi a falta de representação política de vários setores sociais, que não sendo representados por nenhuma corporação de ofício, eram “excluídos da política” (idem. p.257).

Assim, ao ter no centro dos conflitos políticos o embate entre as autoridades religiosas e as autoridades políticas, o fim da Idade Média intensificava um processo de secularização da política. Como mencionado, este movimento ao qual chamamos de secularização havia se iniciado de modo ainda imperceptível no século XIII. Contudo, ele deveria ainda se aprofundar significativamente para servir de fundamento ao conceito de soberania em seu sentido moderno. Entre a segunda metade do século XIV e o início do século XV⁶², essa secularização, que em grande medida ainda se ligava ao *telos* religioso, se manifestava no que viria a constituir o que ficou conhecido como “humanismo cívico”.

Não só as mudanças geradas pelo aristotelismo sobre o pensamento filosófico, mas, igualmente, a dinâmica política das cidades italianas – inserida no contexto discutido – incentivava essa “literatura de espírito republicano”, que exaltava a liberdade da cidade⁶³. Jean-Fabien Spitz afirma que, de certo modo, um movimento de secularização da política se fazia presente no humanismo cívico quando este retoma a figura da “Fortuna”⁶⁴ em substituição à idéia de uma ordem universal estabelecida pela vontade divina, que caracterizava o pensamento medieval. A fortuna, conferindo não à ordem pré-determinada, mas à arbitrariedade, a razão dos acontecimentos, tornava inexplicáveis os eventos particulares⁶⁵. Mesmo assim, entendia-se que o arbitrário podia ser contraposto pela atividade coletiva. Diante da fortuna, a realização das virtudes do homem é condicionada à prévia organização da cidade, tema principal daqueles textos:

⁶² Senellart aponta que, em Florença, especificamente, essa literatura apareceu no início do século XV (cf. Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., III, I, 1; p.230). De um modo geral, porém, a literatura republicana é anterior. Spitz indica que o desenvolvimento das concepções republicanas do humanismo cívico se inicia na “segunda metade do século XIV” (Spitz, Jean-Fabien. **Humanisme civique**. In: Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p.328). Skinner expõe que há disputas quanto à datação desse processo e que muitos autores consideram que tal surgimento só se deu com a “revolução humanista” que ocorreu em Florença no “início dos *quattrocento*”. Sem indicar uma data específica, o autor mostra que o republicanismo do início do século XV teve raízes ainda “no final do século XIII” em duas tradições políticas diferentes: a retórica e a escolástica. (Skinner. **As fundações...**, op. cit., I, 2. pp.49 e seg., nas quais desenvolve a análise de cada uma dessas tradições).

⁶³ A importância que obteve essa literatura republicana foi tamanha que, Senellart afirma que ela provocou o ofuscamento total do pensamento político sobre a monarquia: “De 1300 a 1450, com efeito, nenhum traço novo fora introduzido, na Itália, no retrato teórico do príncipe. Poucos títulos verificam-se, durante esse período, na história do gênero, relegado ao segundo plano pelo surgimento de uma literatura de espírito republicano.” (Senellart. **As Artes de Governar**. op. cit., III, I, 1; p.230).

⁶⁴ O tema da fortuna é discutido mais detalhadamente em capítulo posterior (cf. parte I, cap. III, 3).

⁶⁵ Spitz, Jean-Fabien. **Humanisme civique**. In : Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p.329.

(...) a qualidade moral de cada indivíduo repousa sobre a qualidade moral da cidade inteira; se a cidade não é um espaço virtuoso, que autoriza que todos os valores se realizem, um dos valores triunfará sobre os outros; essa particularização, que abre o caminho para a dominação, destrói a coisa pública (...); ela destrói também a própria possibilidade daquele controle sobre a Fortuna que era o objetivo essencial da política⁶⁶.

Até esse ponto, portanto, persiste uma hierarquia de fins na relação estado/religião. Se há conflitos entre ambos, estes parecem ser muito mais as discordâncias quanto aos meios – cujas divergências estariam na resposta à questão “como chegar à realização da virtude?” – do que quanto aos fins de tal hierarquia. Continuava-se a entender que as virtudes, em seu significado ainda marcadamente cristão, deveria se constituir como fator orientador das ações políticas. É certamente por esse motivo que, sem cair em contradição, o pensamento político daquele momento podia pretender tornar o governo independente da religião na esfera política, por um lado – já que, as figuras “empíricas” da religião eram o Império e o papado –, mas, por outro, não buscam essa mesma independência na esfera epistemológica – já que as leis divinas não estavam sendo questionadas como critério de organização social ou de aperfeiçoamento moral.

Desse modo, segundo o pensamento político daquele momento, a comunidade política se organizava por si – e não mais pela autoridade da Igreja ou do Império – e para si, isto é, para alcançar a insistentemente proclamada liberdade da república⁶⁷, um objetivo mundano. Essa finalidade da organização política, no entanto, era uma “finalidade intermediária” dirigida àquela finalidade superior e “última” que é a moral cristã, orientada ainda pela idéia da salvação – ponto em que recupera, talvez, o pensamento sobre o “fim dos tempos”, mas conferindo a essa idéia um significado atemporal, e legitimando a finalidade intermediária da prática terrena do governo⁶⁸.

⁶⁶ Spitz. **Humanisme civique**. op. cit., p.330.

⁶⁷ Skinner aponta que na literatura republicana do humanismo italiano o termo liberdade não possuía sentido abstrato, mas era utilizado correntemente, inclusive no vocabulário da diplomacia, para designar “independência política e autogoverno”. (Skinner. **As fundações...**, op. cit., I,1. pp.28-29).

⁶⁸ Tal modo de perceber a relação entre teoria e contexto político é simplificador, sem dúvida. Trata-se apenas de realizar uma possível “síntese” entre a política pensada e a empírica, procedendo por dedução

Há, então, algo que é preservado no pensamento político, apesar das formas e conteúdos variados que este atravessou no período que aqui resumimos. Este ponto comum é justamente a superioridade da razão frente ao governo, ou, por outra perspectiva, a superioridade da lei (*lex*) sobre o direito (*jus*). Trata-se não de uma razão qualquer, não um encadeamento lógico que soma e subtrai termos a fim de chegar a um resultado definido aleatoriamente ou por mera vontade. Trata-se especificamente da razão cristã, única, estável, pretensamente imutável: fim e critério de qualquer cálculo que seja. A lei cristã era a razão das ações políticas no duplo sentido de motivo e justificação. O governo agia motivado – o objetivo do governo é a moral religiosa – e legitimado pela religião – o governo é legítimo porque se orienta pela religião⁶⁹.

2.3. O principado: os limites da liberdade

Apesar do florescimento dessa literatura republicana, ao chegar o século XV muitas das repúblicas já haviam se tornado ou estavam se tornando um novo tipo de monarquia, o que foi considerado pelos autores da época uma mostra do processo da “decadência italiana”, pela qual, os cidadãos, ao agirem de modo corrupto, perderam a liberdade da cidade – e conseqüentemente, a sua própria. Na verdade, essa literatura republicana que se desenvolvia até então já era, em grande medida, uma tentativa de se manter as repúblicas contra o avanço das monarquias locais.

Os novos principados nasciam pela figura dos *condottiere*, antigos chefe de armas das cidades que tiravam proveito do ofício de defesa do qual lhes incumbiam as repúblicas para estabelecer seu próprio domínio. O pensamento político acompanhou o

dos argumentos teóricos diante de uma realidade constituída. Síntese e não conciliação, porque não se abandona nem parte da teoria, nem parte da prática, para se chegar a tal entendimento; ambas operam integralmente. Certamente a religião não se apresentava à política apenas como fim longínquo e de consideração eventual. O campo de articulação real entre o pensamento político e sua prática social, que ainda preservava em si muito da doutrina religiosa é, com certeza, muito mais problemático do que o que é aqui exposto. O que pretendo não é pintar um retrato histórico de como a prática política utilizava a teoria – trabalho que exigiria no mínimo o estudo das representações artísticas do período. O que busco aqui é, ao contrário, indicar um possível modo de como o pensamento político compreenderia a prática.

⁶⁹ Uma discussão sobre como os valores cristãos serviram de legitimidade ao rei envolve vários temas. No centro desse problema encontramos a diferenciação estabelecida pela filosofia entre rei e tirano. Distinção feita desde Platão e Aristóteles, mas que ganha importância teórica e estratégica – isto é, torna-se mais relevante para a ação política – quando realizada no interior do pensamento cristão medieval.

processo, e durante o século XV, e mesmo no início do XVI, alguns autores pretenderam explicar esse novo fato: um governo monárquico que aparecia independente de qualquer legitimação religiosa – fosse da Igreja ou do Império.

O resultado dessa extensão dos despotismos locais foi a passagem do pensamento político humanista do republicanismo à apologia da monarquia (...). ‘Não resta dúvida, porém’, escreve F. Gilbert, (...) ‘que um novo tipo de príncipe havia nascido na Itália. O *condottiere*, fundador da dinastia e a família que se elevava a uma posição dominante em sua própria cidade eram fenômenos que só tinham podido se produzir num mundo auto-suficiente de Estados inteiramente independentes. A teoria política via-se confrontada ao problema de legitimar essa nova espécie de príncipe e de assimilá-lo ao conceito medieval, ainda vivo, da realeza. O novo interesse pelo principado implicava a existência de novos problemas sem precedentes’.”⁷⁰.

Havia, então, desde a segunda metade do século XV, uma literatura que tentava lidar com o problema dos principados independentes antes de Maquiavel, mas que não puderam solucioná-lo por completo. Como assinala Senellart “realçar esse ‘ar de família’ permite perceber melhor em que reside, fora de todo modelo, sua radical singularidade [da obra *O Príncipe*]”⁷¹. Trataremos mais adiante dessa obra, mas podemos neste ponto apoiar-nos no próprio Maquiavel para identificar como o tratamento dado à questão dos *condottiere* retomava muito daquela literatura humanista ou republicana que precedeu esse período.

Como os humanistas, o autor florentino indica que em uma república os distintos valores devem poder se manifestar, mas, contrariamente aos seus contemporâneos e à longa tradição que apontava o faccionismo e a desunião como o principal motivo de enfraquecimento das repúblicas, e a unidade como bem maior a ser alcançado; Maquiavel leva esse argumento ao extremo. O autor chega ao ponto de sustentar que “os tumultos merecem o maior louvor” e que na Roma antiga foram eles que permitiram os êxitos da república⁷². Complementando seu argumento com o que

⁷⁰ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1, p. 231.

⁷¹ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1, p. 231.

⁷² Segundo Skinner, “Maquiavel claramente considerava a percepção fundamental do político: que ‘toda a legislação que favoreça a liberdade decorre do choque’ entre as classes e, por isso, o conflito de classes não é o solvente, mas o cimento de uma república.” (Skinner. **As fundações...**, op. cit., II,6, p.202).

poderíamos chamar de uma visão sociológica do direito, Maquiavel diz que as repúblicas devem saber se organizar a fim de permitir a manifestação dos distintos valores, e a fim de que não sejam destruídas por essa manifestação dos valores individuais⁷³. Quando isso não ocorre, como nas cidades corruptas como Florença, seus habitantes são incapazes de chegar à liberdade: “as cidades, e principalmente as que não são bem ordenadas, que sob o nome de república se administram, com frequência variam seus governos e estados não da liberdade à servidão, como muitos acreditam, mas da servidão à licença”⁷⁴.

Assim, para Maquiavel como para os humanistas, se a cidade não se ordena, os indivíduos, ao invés de atingirem um equilíbrio no qual cada um pode manifestar sua virtude, acabam caindo, todos juntos, na servidão. Este problema, inserido no tema mais amplo da “decadência italiana”, é retomado em diversas obras por Maquiavel e, na *História de Florença*, ele mostra como os cidadãos perderam a liberdade da república⁷⁵. Posicionando-se no século XVI para observar a história que o precede, é nessa incapacidade para a liberdade que Maquiavel vê não apenas o domínio senhorial de um grupo sobre os demais, mas também o perigo da intervenção estrangeira:

Sempre que forem chamadas forças estrangeiras por uma facção de homens que vivam nalguma cidade, pode-se acreditar que isso advém das más ordenações dessa cidade, por não haver, dentro de seus limites, uma ordenação que lhe permita desafogar os humores malignos que nascem nos homens, sem o emprego de modos extraordinários (...) ⁷⁶.

⁷³ Maquiavel diferencia a desunião da cidade, natural e benéfica; de sua divisão, que ocorre pelos interesses particulares e que, portanto, é oposto ao bem público: “(...) digo que toda cidade deve ter os seus modos com os quais o povo possa desafogar as suas ambições, sobretudo as cidades que queiram valer-se do povo nas coisas importantes (...)” (Maquiavel, N. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. I, 4. p.22). Segundo o autor, esta foi a chave para a longa duração da república romana.

⁷⁴ Maquiavel (*História de Florença* - livro IV), citado em Aranovich. **História e Política em Maquiavel**, op. cit., II; p.188.

⁷⁵ O exemplo maior é a própria Florença, vista como cidade mais corrupta que as demais e, portanto, símbolo da decadência. Mas há também referência às disputas pelo poder em Milão, que mostra como os milaneses também eram incapazes de preservar sua cidade e tiveram que se submeter a Francesco Sforza, chefe mercenário que por várias vezes havia servido a cidade.

⁷⁶ Maquiavel, N. **Discursos sobre a primeira década**..., op. cit., I, 7, p.36.

E de fato, a esse mundo de conflitos e novidades na política local, veio ainda se somar um evento de importância maior, derivado justamente da interferência dessas forças estrangeiras. No fim do século XV a Itália se vê em meio a eventos políticos “internacionais” que extrapolavam em muito o embate entre poder local e autoridades religiosas. Os teóricos, que já se debatiam para organizar uma literatura filosófica que compreendesse minimamente o complexo contexto observado, foram confrontados com mais um problema que teria longo alcance: a invasão francesa por Carlos VIII, que marca o ano de 1494 na Itália⁷⁷.

Nessa guerra as cidades locais eram muito mais o prêmio das batalhas do que protagonistas. Não que as cidades não tenham reagido, mas, com algumas exceções, essa reação era insuficiente em longo prazo, frente ao poderio militar francês e espanhol. É nesse contexto que podemos melhor compreender o abalo sofrido pela grande razão cristã no pensamento político.

3. A emergência da nova razão

Antes de 1494, as guerras eram longas, as batalhas pouco sangrentas e os meios de tomar de assalto uma praça forte lentos e difíceis (...). Os franceses vieram à Itália e introduziram na guerra uma grande rapidez⁷⁸

Mesmo com o fim das repúblicas a situação de instabilidade política continua. No quinto livro da *História de Florença*, de Maquiavel, há uma referência a esse contexto que como sugere o autor, se não era desejável, tampouco era insuportável. Mas Maquiavel tem o privilégio de um olhar retroativo que o permite visualizar essa

⁷⁷ Uma cronologia resumida dos eventos pode ser encontrada em http://www.arqnet.pt/portal/teoria/guerras_italia2.html. Acessado em 15/03/09.

⁷⁸ Guicciardini, citado em Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1, p.239.

agitação política precedente à chegada francesa sem considerar suas contingências. Mais do que um fator intensificador, o autor enxerga uma relação necessária entre aquela instabilidade e as derrotas das cidades italianas frente ao exército francês. Skinner sugere que devido às considerações humanistas de Maquiavel sobre a virtude das repúblicas, o autor desconsidera a desproporção bélica como possível fator preponderante para a incapacidade das cidades italianas de fazer frente às potências estrangeiras. Assim, Maquiavel irá argumentar que a invasão dos “bárbaros” e a “servidão” que estes impuseram aos italianos é consequência daquela instabilidade política que a Itália enfrentava já havia bastante tempo, ou, em outros termos, da falta de *virtù* das repúblicas, incapazes de se organizarem⁷⁹.

Em oposição à França, estavam Fernando de Aragão, e o Imperador Maximiliano; membros da “Liga Santa” que lutavam com o Papa. A guerra travada na Itália pela França e pela Espanha obrigava as cidades a se posicionarem. Senhores locais e repúblicas que, até então, resolviam seus problemas contrapondo forças relativamente simétricas – sem esquecer a importante presença de mercenários – viam-se, na ocasião, diante de duas potências às quais não podiam igualar. Mais do que uma disparidade militar, para Maquiavel a invasão francesa da Itália foi o ápice, ou melhor, demonstrou o quão fundo era o abismo da “decadência italiana”⁸⁰:

Da virtude então destes novos principados, se não vieram tempos que foram tranquilos pela longa paz, tampouco foram perigosos pela aspereza da guerra. Porque paz não pode se afirmar [que] exista onde amiúde os principados com as armas se atacam uns aos outros; e guerras tampouco se podem chamar as que nelas os homens não se matam, as cidades não são saqueadas, não são destruídos os principados, pois tão fracas vinham que se começavam sem medo, se travavam sem risco e terminavam sem dano. Tanto que a virtude que costumava desaparecer nas outras províncias pela longa duração da paz, se extinguiu na Itália pela covardia destas, como claramente se poderá ver pelo que descreveremos de 1434 a 1494, onde se

⁷⁹ Maquiavel, N. **História de Florença**. Trad. Nelson Canabarro. São Paulo: Musa Editora, 1998. V, 1. p.194.

⁸⁰ “Esta perda [a perda da virtude das cidades] traça, então, um quadro de decadência de longo prazo, que culminaria na invasão francesa de 1494.” (Aranovich. **História e Política em Maquiavel**, op. cit., II, p.194).

compreenderá como no fim abriu-se novamente o caminho aos bárbaros e se recolocou a Itália na servidão destes⁸¹.

A partir de então é a “invasão bárbara” o tema mais urgente. Senellart apresenta o acontecimento como a chegada do “rio furioso ao qual Maquiavel compara a fortuna”⁸². Spitz, igualmente, assinala que no pensamento republicano do Renascimento, “A corrupção da cidade equivale à dominação da Fortuna”⁸³. Mesmo com as cidades corrompidas, no entanto, os autores republicanos do humanismo acreditavam que seria ainda possível apelar para a razão a fim de manter a independência da comunidade política. Até então, o entendimento era o de que a Fortuna ameaçava, mas era possível escapar-lhe, aos moldes de como Maquiavel dizia que era possível construir barragens antes que chegasse a fúria das águas. Na mesma linha de compreensão, quando a Fortuna não encontra obstáculos, como quando um poderio militar superior encontra cidades que além de estarem divididas internamente, disputam entre si, seu domínio é inevitável. A comparação de Senellart é, então, mais que oportuna, já que, como se observa na citação acima, Maquiavel aponta o período citado por ele (1434-1494) como um processo de perda da virtude das cidades e principados italianos. A corrupção o inicia e as instabilidades o desenvolve. Ao fim do período, completa-se a extinção da virtude, cujo equivalente, para o pensamento humanista, é o domínio da Fortuna.

A barbárie à qual Maquiavel se refere não diz respeito a uma aversão qualquer ao estrangeiro. França e Espanha alteraram a política na Itália pela desproporcionalidade de seu poderio militar e promoveram mudanças no próprio pensamento tradicional sobre a política, exigindo das cidades italianas que tratassem a guerra como elemento principal da política:

De simples componente da ação política, junto com as leis e a diplomacia, que era até então, a força tornou-se o fator decisivo. Era pela força das armas, doravante, que convinha avaliar todo poder. Os contemporâneos viveram esse choque como a passagem súbita de um mundo ordenado, regido pela

⁸¹ Maquiavel. **História de Florença**, op. cit., V, l. p.230.

⁸² Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p.239.

⁸³ Spitz. **Humanisme civique**, op. cit., p.332.

Providência, a um mundo de violência, atravessado por forças aleatórias e ameaçadoras⁸⁴.

Neste ponto, vale nos determos um pouco para observarmos os dois fatores de mudança apontados na citação acima: a idéia de um mundo “atravessado por forças aleatórias”; e a idéia de que a força é o elemento mais importante da política.

3.1. O novo mundo

A passagem de uma visão de mundo ordenado para uma ontologia que vê a aleatoriedade dos eventos, não parece ter sido desencadeada por ocasião da chegada francesa à Itália no final do século XV. Há que se constatar que, ainda que de modo menos intenso, ela já se fazia presente quando os primeiros “humanistas” recuperam a imagem da Fortuna, em seu sentido clássico, desvinculando-a da ordem divina. Pode-se fazer tal mudança remontar ao século XIV, como o faz Skinner ao identificar Petrarca e Alberti como seus importantes protagonistas⁸⁵. Como será discutido, porém, essa visão do controle exercido pela Fortuna surge juntamente com a crença na *virtus*, na capacidade humana de moldar seu destino – ao menos nos assuntos terrenos.

O mais provável é que com os novos acontecimentos de fins do século XV a imagem das forças aleatórias do governo da Fortuna tenha sido preservada, mas que, no campo da política, se tenha abandonado ou enfraquecido seu correlativo oposto: a capacidade da virtude de se opor ao aleatório. Se assim for, pode-se considerar que o evento que tratamos faz com que a Itália, que chega de modo precoce ao Renascimento, seja também onde primeiro se abandona aquilo que Eugenio Garin definiu como uma de suas principais características, “a convicção de que os homens podem utilizar sua *virtus* de modo a triunfar dos (*sic*) poderes da Fortuna”⁸⁶. É provável, ainda, que apesar de a invasão francesa não ter sido um ponto que funda a ontologia do mundo desordenado, ela tenha sido um evento capaz de aprofundar ou popularizar essa nova ontologia, expandindo-a para além dos círculos teóricos.

⁸⁴ Senellart. *As Artes de Governar*, op. cit., III, I, 1; p.239.

⁸⁵ Skinner. *As fundações...*, op. cit., I, 4. pp. 114 e seg.

⁸⁶ Skinner. *As fundações...*, op. cit., I,4. pp. 119.

De qualquer modo, essa mudança será contestada mais tarde por diversos autores. Hobbes, por exemplo, que escreve pouco mais de um século depois, rejeitará a aleatoriedade dos eventos, e entenderá a existência de um mundo sob a regência do destino – dos acontecimentos previamente definidos – como a condição para qualquer ciência, e para a ciência da política em particular. De modo menos direto, os autores da razão de Estado contestarão essa aleatoriedade já no século XVI, ao insistirem na importância da previsão para a política – seja com termos religiosos ou mais estritamente “científicos”⁸⁷. Posteriormente, mais do que uma mera afirmação da possibilidade de previsão, estes autores irão sugerir técnicas para realizá-la, e as teorias dos “interesses do Estado”⁸⁸ são as que mais claramente trilham esse caminho. Não parece possível uma teoria dos interesses dos Estados quando se entende que a aleatoriedade predomina no mundo. Ao que parece, o Renascimento traz o fim do reinado absoluto da concepção agostiniana de destino e apresenta, como um concorrente à altura, a idéia de um mundo que não é pré-definido⁸⁹. A partir desse momento a filosofia não mais foi capaz de estabelecer, de modo minimamente duradouro, a primazia de nenhuma das concepções que se enfrentavam.

3.2. O domínio da guerra

A outra mudança significativa apontada por Senellart é a de que a força torna-se o elemento central da política. Não parece impróprio tentar visualizar essa mudança por meio da análise do tema da guerra. A guerra não pode ser pensada de modo dissociado da própria força, e tem a vantagem de ser um tema que é preservado em diferentes períodos do pensamento político, e que se encontra mais explícito do que o próprio tema da força⁹⁰. Sem pretender definir, mas na tentativa de uma significação,

⁸⁷ Sobre a previsão da política, cf. parte I, cap. IV, 3.1.

⁸⁸ Sobre interesses, cf. parte I, cap. V, 3.1.

⁸⁹ Essa concepção apresentada apenas como sendo a de “um mundo não pré-ordenado” inclui duas idéias substancialmente opostas, ambas presentes também no Renascimento: a da *liberdade* do homem para controlar seu destino, e a de sua *submissão* às “forças violentas” dos eventos aleatórios.

⁹⁰ Ao contrário do tema da violência, que poderia ser utilizado como assunto que permite investigar a importância da força, sendo, inclusive, mais abrangente do que a guerra. Mas este é um tema que se torna mais explícito no pensamento contemporâneo.

a guerra pode ser entendida como o instrumento por meio do qual a força se manifesta, se mede, e se torna mais do que elemento *in potentia* da política.

Compreendendo, portanto, que quando a força é destacada na política, é a própria guerra que recebe uma posição privilegiada, percebe-se que essa mudança será mais duradoura que a primeira, e que se intensificará, vindo a ser traço caracterizador da política moderna, além de traço recorrente da política contemporânea⁹¹. Em Hobbes, expoente definidor do período moderno, a guerra surge anteriormente à própria comunidade política, pelo retrato que o autor produz das relações humanas no “estado de natureza”. É a “guerra de todos contra todos” que irá estruturar a base das idéias deste autor. Além disso, em geral, será pela imagem “negativa” da necessidade de se impedir esta “guerra”, e não pela imagem “positiva” da necessidade de se suprir as

⁹¹ No que diz respeito à política contemporânea, desde meados do século XIX, a guerra se viu disputando sua posição privilegiada com a economia. Contudo, por mais que adquirisse relevância, não parece ter sido antes do século XX que a economia ganhou força suficiente para concorrer como tema “central” da política. Mesmo que já aparecesse nos entendimentos que faziam da Guerra Fria um conflito cujo *único* significado era o embate “econômico” entre capitalismo e socialismo, este processo ocorreu gradualmente, tornando-se mais perceptível no final do século XX. A partir de um determinado momento, marcado talvez pelas crises do petróleo e pela criação do bloco de “países não-alinhados” – que representou um esforço no sentido de apresentar pela perspectiva sócio-econômica os problemas que até então eram tratados como políticos pelas superpotências – os papéis começaram a se inverter, com a economia tornando-se o poder desafiado e a guerra o poder que ameaça seu predomínio. Por um curto período, ao menos durante o auge do consenso de Washington, a economia parece de fato ter se sobressaído nesse conflito definidor do elemento “central” da política. Era a economia que fornecia os instrumentos para analisar os principais conflitos de política interna e mesmo das relações internacionais – o que ocorreu inclusive no tratamento que se dava às incessantes guerras civis no continente africano.

Vale esclarecer que não se trata de dizer aqui que “economia” ou “guerra” perdem “valor absoluto” no tratamento dos temas políticos. Trata-se, de traçar como esses dois temas adquiriram ou perderam “importância relativa”, um frente ao outro, no tratamento dos conflitos. Sabe-se bem que, no que se considera aqui um momento de predomínio da economia, as guerras em seu sentido bélico não cessaram – ainda que as grandes potências as tenham tratado freqüentemente com o léxico ou esquema intelectual da economia – assim como não deixaram de ser úteis os instrumentos de análises mais estritamente políticos. A exceção mais clara de quando análises de viés mais econômico eram insuficientes, eram os casos dos conflitos étnicos nos países do leste europeu. No campo da “política externa”, os temas políticos do Oriente Médio, por exemplo, apresentavam também um desafio para análises estritamente econômicas. O quadro se alterou quando as grandes potências passaram a entender que a ação exclusiva de seu poderio econômico, sendo exercido “na política” por meio de estratégias que vinculavam “segurança e desenvolvimento”, não iria protegê-las do terrorismo internacional. A partir de 2001, o vocabulário da guerra ressurgiu de modo mais perceptível – e de modo estratégico para o discurso oficial – no tratamento dos temas políticos.

Antes disso, porém, como não poderia deixar de ser em um processo que preparava para o advento de duas “Grandes Guerras” em um período de cinquenta anos, o peso da guerra para a política sobressaía. Ao que parece, mesmo os conflitos derivados do imperialismo – que muitas análises, de diferentes vertentes políticas, tratavam como sendo de origem econômica – eram enfrentados pelos políticos com os instrumentários da guerra. A economia vinha reforçar o militarismo e, sob uma perspectiva geopolítica, manter ou expandir as posições conquistadas por um Estado. Por mais que não se pudesse desvincular o expansionismo europeu dos elementos econômicos que o impulsionava, as medidas econômicas participavam da política mais abrangente que ficou conhecida como “Paz Armada”.

necessidades materiais dos indivíduos – como propunha uma longa tradição filosófica que podemos fazer remontar a Platão –, que surgirá, não apenas em Hobbes, mas ao longo de toda a tradição contratualista, a “obrigatoriedade” de um pacto social. Em Hobbes, essa obrigatoriedade será exposta de um ponto de vista mais utilitário e ligada à preservação da própria vida, mas mesmo se tomarmos Kant como exemplo, autor no qual o contrato já está vinculado à perspectiva mais liberal, de defesa da propriedade, encontraremos essa obrigação surgindo de argumentos morais, sendo justificada pelo fato de que em última instância a guerra jamais cessará antes do “contrato original”⁹².

No pensamento político contemporâneo, a idéia de que a política se define em torno da guerra atinge um de seus pontos mais altos em Carl Schmitt. É emblemática da posição que a guerra ocupa na política, a passagem em que Carl Schmitt interpreta a relação entre política e guerra em Clausewitz. Após uma nota em que mostra como, para Clausewitz, a guerra não é “(...) um entre muitos instrumentos, e sim a *ultima ratio* do agrupamento conforme amigo e inimigo”, Schmitt expõe sua própria conclusão, segundo a qual, mais do que elemento central, a guerra é uma condição *sine qua non* da política:

A guerra não é, absolutamente, fim e objetivo, sequer conteúdo da política, porém é o *pressuposto* sempre presente como possibilidade real, a determinar o agir e o pensar humanos de modo peculiar, efetuando assim um comportamento especificamente político⁹³.

⁹² Ainda que o autor diga, ao contrário de Hobbes, que é possível existir “sociedade” antes do pacto social, ele acrescenta, logo em seguida, que naquela condição não pode existir “sociedade civil”, e, portanto, que o seu estabelecimento continua a ser um dever. Kant argumenta que apesar de as relações de direito privado, que precedem a sociedade civil, não gerarem injustiça, mas uma “ausência de justiça”, é “uma injustiça no mais alto grau” pretender permanecer “numa condição que não é jurídica, isto é, na qual ninguém está assegurado do que é seu contra a violência” (Kant. **A metafísica dos costumes**, op. cit., “A doutrina universal do direito”, I, § 42; p. 152). Por esse motivo, e porque no estado de natureza, “indivíduos humanos, povos e Estados jamais podem estar seguros contra a violência recíproca (...)”, diz Kant que “em síntese: deve-se acima de tudo o mais, ingressar numa condição civil”. Por ser um dever, portanto, e porque no estado de natureza não se pode dizer que alguém comete injustiça, o autor expõe que o início do direito público, pode ser imposto por uns sobre outros: “(...) cada um poderia compelir o outro, mediante força, a deixar esse estado [de natureza] e ingressar numa condição jurídica (...)” (idem. II, § 44; p.154).

⁹³ Schmitt, Carl. **O conceito do político**. Trad. de Alvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992. III, pp.59 e 60.

Apesar das modificações que sofrerá, portanto, tem longo alcance a idéia de que a guerra é o elemento mais importante da política, idéia esta que, como busquei mostrar, se consolida no pensamento político a partir das guerras que se seguiram à investida de Carlos VIII sobre as cidades italianas.

Para entendermos melhor porque tal idéia tornou-se tão duradoura, vale ressaltar a importância que tem o fato de que tais eventos do final do século XV e início do XVI tenham ocorrido naquele momento e naquele local. Os fatores que chamarei de “temporal” e “local” têm uma importância específica para que se possa compreender porque os autores daquele contexto puderam transmitir a idéia de que a guerra é elemento central da política.

Em primeiro lugar, por suas manifestações culturais – onde se pode incluir também os aspectos sociais, econômicos e políticos –, o Renascimento pode ser propriamente considerado como um período “intermediário” entre os dois períodos-tipo que chamamos de Idade Média e Idade Moderna⁹⁴. Com isso não pretendo dizer que o Renascimento não possui características próprias de seu contexto – aliás, muito do que foi exposto até esse ponto foi feito buscando uma melhor compreensão desse período. Além de suas características próprias, contudo, este período, mais do que outros, comporta manifestações culturais bastante divergentes entre si, motivo pelo qual dissemos ser esse um momento de “crise”. Preservo aqui o significado de “crise” que apresentei anteriormente⁹⁵, segundo o qual num período crítico são questionados não apenas elementos individuais de períodos históricos ou culturais anteriores, mas

⁹⁴ Gaines Post sustenta – em texto que será discutido mais adiante – outra perspectiva sobre o início da “Idade Moderna”, apontando para a possibilidade de considerar que seu início ocorreu a partir do século XII, antes mesmo do Renascimento italiano: “(...) [des types de ‘raison d’Etat’] apparurent dans l’histoire intellectuelle de cette période (1100 et 1300) au cours de laquelle on peut dire que l’âge moderne a débuté tout autant peut-être qu’avec la Renaissance italienne” (Post, Gaines. **Ratio publicae utilitatis, ratio status et ‘raison d’Etat’ (1100-1300)**. In : Lazzeri e Reynié (org.). *Le pouvoir de la raison d’État*, op. cit., p.20). Tal entendimento deve-se, em parte, ao fato de que Post considera que o traço fundamental da modernidade política é a existência de princípios de direito público. Além disso, porém, tal compreensão se justifica na idéia de Post de que há, precocemente, um “Renascimento do século XII” (cf. idem. p.32). Nos capítulos seguintes apresentarei argumentos para sustentar que apenas a existência de certos princípios isolados não deveriam ser entendidos como motivo suficiente para a configuração de um novo momento histórico-intelectual – pelo que entendo, portanto, que nem mesmo o Renascimento italiano dos séculos XIV e XV pode ser dito “moderno”.

⁹⁵ Cf. nota 26, supra.

também os próprios “paradigmas”⁹⁶, fazendo com que tais conflitos do entendimento ascendam, sem muitas dificuldades, ao nível de discussões ontológicas. A facilidade de transformar assuntos cotidianos em problemas ontológicos faz com que, em um período de tempo relativamente curto, os valores culturais se modifiquem de modo intenso.

Ocorre, porém, que esses períodos de crise possuem uma outra face, a qual, ao invés de colocar questões que enfrentam os entendimentos tradicionais, apresentam – conscientemente ou não – questões que serão aprofundadas nos momentos seguintes. Isto é, o Renascimento é sem dúvida um momento “intermediário”, no sentido em que esse momento crítico aparecerá como mediador entre as culturas medieval e moderna. São, portanto, os pensadores e os eventos culturais do Renascimento, que ora irão transportar um conceito do pensamento medieval para o pensamento moderno, ora irão impedir que um conceito ou um tema chegue ao pensamento moderno – mesmo que a princípio parecesse óbvio que este conceito ou tema não teria seu caminho obstruído.

Para restringir a análise à política, os temas e conceitos da política medieval que chegaram ao pensamento moderno estavam acrescidos das características peculiares daquele período histórico intermediário e, como não poderia deixar de ser, essas características próprias surgiram também dos eventos particulares que ocorreram. Aí está, portanto, o motivo pelo qual o contexto “temporal” específico dos séculos XV e XVI exerceu influência sobre aquilo que se definiria mais tarde como “política moderna”: um evento importante que ocorre em um período “intermediário”, na medida em que chega a moldar esse período, irá inevitavelmente contribuir para a formação do período ascendente.

O outro aspecto que faz com que o contexto que tratamos adquira mais importância do que à primeira vista se imagina é seu fator que podemos dizer “local”: o fato de ter ocorrido na Itália. A situação política e econômica da Itália sustentava o desenvolvimento acelerado – se comparado com outros locais da Europa – de uma política de finalidades humanas, ou, arriscando um pouco mais, materiais. É verdade que, em geral, esse pensamento político que se preocupava de forma cada vez mais clara

⁹⁶ Marcel Gauchet, identificando o século XVI como o início de uma “reforma proto-estatal”, sublinha também essa “derrocada do corpo de pressupostos políticos que enquadravam tradicionalmente a reflexão política (...)” (Gauchet, Marcel. *L’Etat au miroir de la raison d’Etat: La France et la chrétienté*. In : Zarka. *Raison et déraison d’Etat...*, op. cit., p.199).

com os problemas do governo terreno, realizando um movimento que levava o interesse do pensamento político a passar do “governo das almas” ao “governo dos homens”, e que futuramente o levaria ao “governo das coisas”, não raro acabava por remontar, em uma esfera ontológica, às questões religiosas. Na escolástica, sobretudo, isso era visível: a leitura de Aristóteles era feita à sombra dos ensinamentos cristãos. Chegava-se, sem muito receio, à difícil conciliação entre as doutrinas agostinianas do sucesso pela graça divina e do conhecimento que deve ser dirigido para o interior e para o superior, por um lado; e o pensamento clássico, marcado pela idéia do esforço construtivo e do conhecimento orientado ao exterior, por outro⁹⁷.

Na Itália a escolástica também deu origem a um pensamento republicano, mas apesar dos pontos em comum que se podia encontrar entre o republicanismo da escolástica e a do “humanismo cívico”, surgiram divergências significativas entre essas duas correntes. Ao que parece, sobretudo a partir do século XIV, a escolástica enfrentou mais dificuldades para se estabelecer na Itália do que em outros locais. Como mostra

⁹⁷ Skinner indica que essa conciliação teve Tomás de Aquino como seu maior expoente. Ele aponta brevemente a divergência principal entre o pensamento aristotélico e o agostiniano, citando o livro I da Política para afirmar que, em Aristóteles, “a arte de ‘viver e viver bem’ na *pólis* é um ideal auto-suficiente, que não necessita de qualquer finalidade ulterior para adquirir sua plena significação”. (Cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., I,3. pp. 71-73). Essa passagem do texto de Skinner pode transmitir a idéia de que em Aristóteles, a comunidade política não está diante de nenhum fim superior. Logo, no que diz respeito a este ponto, o texto de Aristóteles estaria já muito próximo da política moderna, na qual a conservação do Estado é o fim supremo. A meu ver, não é esse, contudo, o significado de “auto-suficiência” que se pode encontrar na obra de Aristóteles. A auto-suficiência explícita no texto, (cf. **Política**, 1253a) é, em última análise, uma auto-suficiência relativa. A cidade, relativamente aos seres humanos é um “todo”, e, portanto, ainda relativamente aos seres humanos, a cidade é um ideal auto-suficiente. No entanto, ela pode também ser considerada como “parte”, quando pensada no interior da ordem universal (metafísica) à qual pertence. Como expõe o autor grego nessa mesma passagem do livro I, em um trecho que permite visualizar seu entendimento mais geral da existência de uma metafísica finalista, “a natureza nada faz sem propósito”. Assim, pode-se de fato considerar que, na medida em que a cidade é constituída pela sociabilidade “natural” do homem – isto é, pela natureza –, ela deverá possuir também um propósito, uma finalidade; e seguindo a metafísica de Aristóteles, é essa finalidade que lhe confere, antes mesmo de sua existência, a forma que possui.

Na análise que faz do pensamento político de Aristóteles, Émile Bréhier expõe: “O desenvolvimento da contemplação intelectual é, portanto, o fim único em relação ao qual todo o resto não é senão a condição e a consequência. Na alma humana, na sociedade, como no universo, todas as coisas propendem para o pensamento.” (Bréhier, Émile. **História da Filosofia**. Vol. I Tomo I. Trad. Eduardo Sucupira Filho. São Paulo: Mestre Jou, 1977-80 Vol. I Tomo I. p.201). Pode-se interpretar que essa finalidade já está contida no próprio ideal de “viver bem” para o qual os homens se reuniram em sociedade, mas fica claro, assim mesmo, que a cidade não é um fim em si: ela está submetida a um fim “interno” ao indivíduo – a ação moral e a felicidade –, e a um fim externo e superior, ligado à metafísica por meio do conhecimento. Em resumo, a cidade é um ideal auto-suficiente relativamente aos indivíduos, mas possui também um propósito enquanto “parte” da ordem natural. A auto-suficiência das partes, portanto, ganha significado pleno quando está em função de uma teleologia que se orienta rumo ao todo, e, em grande medida, é essa ordenação hierárquica de finalidades que permitirá que o texto de Aristóteles seja recebido pelo pensamento cristão.

Skinner, o pensamento escolástico chegou à Itália a partir da França no final do século XIII, e foi uma das duas “tradições distintas” de onde surgiu aquela literatura republicana que se pronunciava em reação à “perda de liberdade” das repúblicas. A outra vertente foi desenvolvida na própria Itália, a partir do estudo da retórica, que ocorria desde a fundação das universidades italianas, ainda no século XI⁹⁸.

Mais do que uma simples diferença de origem, um dos principais temas que embasava a crítica humanista à escolástica dizia respeito à finalidade do conhecimento⁹⁹, e pode-se notar pelos efeitos daquelas discussões que, em segundo plano, era o nível de secularização da política o que estava em jogo. Os humanistas explicitavam, repetidamente, que o conhecimento útil tinha maior valor do que o conhecimento contemplativo ou meramente especulativo. E por conhecimento útil se entendia principalmente aquele possível de ser empregado na vida terrena para a organização da república.

Dentre outros fatores, o fato de que a escolástica tenha também originado discursos que reagiam à situação política do momento indica que a utilidade não era completamente ausente do pensamento escolástico. Ocorre, contudo, que a teleologia à qual submetiam aquela utilidade depreciava o valor do útil ao torná-la mero meio para os supremos fins religiosos. Ou seja, em última análise, para aquela tradição o propósito do conhecimento era a salvação – um fim atemporal – muito mais do que a organização social. Por motivos similares, em suas críticas, os humanistas acabaram por associar a escolástica ao pensamento teórico, dizendo-os desinteressados ou incapazes de lidar com os temas da sociedade. E era justamente afirmando a importância do uso da retórica – retórica que, como foi dito, havia se desenvolvido tipicamente na Itália como uma corrente de republicanismo distinta do republicanismo da escolástica – um dos modos pelos quais os humanistas criticavam os autores da escolástica. Para estes autores, o conhecimento deve ser capaz de convencer e, para isso, precisa da retórica:

Salutati, por exemplo, descarta a lógica escolástica dizendo que ela meramente “prova a fim de ensinar”, ao passo que o estudo das humanidades pode desempenhar uma função muito mais

⁹⁸ Skinner. **As fundações...**, op. cit., I,2. p. 49.

⁹⁹ Para uma apresentação mais geral que Skinner faz dos diversos pontos de conflitos entre “humanistas” e “escolásticos”, cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 4. pp. 126-133.

útil, já que “persuade a fim de guiar” (Emerton, 1925, p. 358). E Bruni, num estilo análogo, se concentra na primeira parte de seu *Diálogo* em fulminar “a arrogância somada à ignorância” dos escolásticos, que “pretendem difundir a filosofia embora nada conheçam das letras” e, por isso, “emitem, a cada palavra, um solecismo”¹⁰⁰.

Percebe-se, portanto, que “a verdade” começa a perder seu valor intrínseco no campo epistemológico, e adquire uma importância relativa ao uso que dela se pode fazer *para os fins terrenos*. Antes mesmo de Salutati e Bruni, Petrarca atacava os escolásticos afirmando que “querer o bem é superior a saber a verdade”¹⁰¹.

Neste trecho citado, é possível perceber a importância que terá essa crítica humanista e sua defesa das “artes práticas”. Propositamente ou não, há nessa passagem de Petrarca uma diferenciação de duas categorias, “bem” e “verdade”, cuja união era fundamental ao pensamento cristão. Mesmo que a “verdade” seja diminuída para priorizar outro valor que à primeira vista pode ser entendido como valor religioso, o do “o bem”, Petrarca, no trecho tratado, abre caminho para uma importante oposição ao pensamento político cristão. Ainda que a intenção mais explícita seja provavelmente a de concluir que a verdade apenas não basta para realizar o bem; da distinção aí realizada se pode induzir um entendimento que excede o campo epistemológico para sustentar que certos “bens” devem ser feitos na ausência ou contrariamente à “verdade”. Ou seja, a “verdade”, pretensamente imutável, que se aplicava aos homens e à política pelas leis religiosas, poderia, a partir de então, ser contestada em nome de um “bem” que agora se distanciava da imagem de Deus para inicialmente adquirir uma feição mais humana, mas ainda bem definida, representada pela idéia de “virtude”¹⁰². Em momentos posteriores, “o bem” político que se opõe – ou que pode ser oposto – ao valor religioso perderá gradualmente a clareza de seus traços, alcançando os indivíduos apenas com a mediação da idéia de um “bem comum”, que será identificada, então, com o “bem do Estado”¹⁰³.

¹⁰⁰ Skinner. *As fundações...*, op. cit., II, 4. p.128.

¹⁰¹ Citado em Skinner. *As fundações...*, op. cit., II, 4. p.128.

¹⁰² Sobre “virtude”, cf. parte I, cap. II, 3.

¹⁰³ Sobre “bem público”, cf. parte I, cap. V, 1.

Retorno, assim, ao ponto em que dizia que é significativo para a formulação do pensamento moderno que os eventos políticos discutidos – notadamente a invasão francesa sobre oponentes de capacidade militar muito inferior – ocorressem naquelas circunstâncias temporais e locais. Pode-se dizer que a ação de tais contextos “temporal” e “local” sobre a política moderna foram “indiretos”. E de fato foram, já que a influência imediata destes eventos se exerceu sobre os autores do final do Renascimento italiano, e estes, por sua vez, influenciaram, em um segundo momento, a definição da política moderna. O fato de que tal contexto seja “indireto” não significa, porém, que ele possa ser desprezado e nem mesmo que tenha pouca importância. Sabe-se bem que é de relevância maior os escritos daqueles autores para a história e para o pensamento político que se seguiu – especialmente Maquiavel, e particularmente para o tema da razão de Estado.

O que parece relevante compreender, portanto, é que aqueles escritos, apesar de terem sido pouco tempo depois “universalizados” como ensinamentos políticos gerais, lidavam em primeiro lugar e deliberadamente, com a situação peculiar que presenciavam. Essas circunstâncias constituíram uma das principais causas pela qual se tornou “universal” – em uma cultura expansionista como a européia, que acabaria também por universalizar essa generalização – uma concepção de política na qual a guerra é o fator principal, e na qual a guerra é feita não sob as leis religiosas, mas sob as leis da utilidade presente.

3.3. Primeiros trilhos da nova razão: a ascensão da guerra

Por fim, parece sempre necessário mostrar como um evento histórico jamais é “absoluto” naquilo que podemos considerar “seus” efeitos. As problematizações que fiz sobre a importância das guerras no final do século XV italiano poderiam ser interpretadas como se possuísem a intenção de conferir este poder absoluto a tais eventos no que eles se referem à centralidade do tema da guerra para a política. Contrariamente a essa leitura, vale explicitar que não afirmo aqui que o contexto analisado criou *ex nihilo* essa centralidade. Não convém aprofundar o tema, mas

podemos indicar que o *processo* que conduz a guerra – ou sua antítese, a paz – a caminhar para o centro da “teia conceitual” da política pode ser vislumbrado desde muito cedo na escolástica. Como visto, em Tomás de Aquino, o objetivo da reunião dos homens em uma comunidade, é o de prover os indivíduos com os recursos necessários à vida. Mas para que tal fim seja alcançado faz-se necessário que alguém possa orientar essa multidão ao bem comum: o próprio rei. Desse modo, o governo possui um objetivo específico, que Aquino apresenta como sendo o de gerar a “unidade da multidão, que é chamada paz”¹⁰⁴. Percebe-se que, no que diz respeito aos objetivos da comunidade, a paz é ainda meio para o fim principal da *necessaria vitae* – já que o próprio governo é meio para que a comunidade cumpra seus objetivos.

O papel da paz se tornará mais importante, porém, quando o pensamento escolástico se desenvolver na Itália do século XIV, sobretudo com Marsílio de Pádua. Sobre os autores da escolástica na Itália, Skinner indica que “A tese básica que todos eles afirmam é que o valor supremo na vida política está representado pela obtenção da paz e concórdia, *pax et concordia*”¹⁰⁵. Ele aponta que a surpresa “ante o fato de Marsílio haver tomado esse ideal de paz como ponto de partida” deve desaparecer quando se considera a herança aristotélica e tomista daquele autor, e quando se tem em conta que ele busca “explicar porque as cidades-repúblicas de seu tempo estavam perdendo a liberdade”: “Marsílio simplesmente reitera essa tese [de Aquino, de que a paz permite defender o bem e a segurança do povo], no início do *Defensor da Paz*, sustentando então que o bom governo e a ‘suficiência da vida’ devem ser vistos, em sua essência, como ‘frutos da paz e da tranquilidade’.”¹⁰⁶.

Apesar da continuidade sublinhada por Skinner parece possível identificar uma mudança sutil entre Tomás de Aquino e Marsílio de Pádua, no que se refere a esse tema. É verdade que, em ambos os autores, sob certo aspecto, a paz pode ser tratada como “condição” da *necessaria vitae*, mas ao chegar aos escritos de Marsílio de Pádua, a paz parece ter passado de meio para fim. Em Tomás de Aquino o fim buscado se

¹⁰⁴ Tomás de Aquino (*De regno* II, 4), citado em Senellart. *As Artes de Governar*, op. cit., II, II, 4; p.178. Nota 32.

¹⁰⁵ Skinner. *As fundações...*, op. cit., I,3. p.77.

¹⁰⁶ Skinner. *As fundações...*, op. cit., I,3. p.77.

chama *necessaria vitae*, enquanto que em Marsílio este fim é a própria paz, que, uma vez alcançada trará entre seus “frutos”, a *necessaria vitae*.

Como aponta Skinner, Marsílio de Pádua está preocupado com a perda de liberdade das repúblicas, e o perigo maior visualizado por ele, seguindo a tradição dos “rettores”, mas também devido ao contexto em que se encontra, é o faccionismo. Em todo caso, já no fim do século XIII, antes de Marsílio de Pádua, quando alguns autores transferiam o foco do problema político para a “paz”, deixavam no escuro o ideal de “liberdade”, e passavam a escrever em defesa dos novos *signoris* que conseguiram acabar com as facções, e trazer a desejada paz¹⁰⁷. Marsílio de Pádua, não trilha esse caminho, já que escreve em nome da “liberdade” do governo republicano, mas é perceptível que o pensamento republicano que tinha a liberdade como fator principal da política – e que, portanto, produzia uma ideologia que se orientava diretamente à liberdade – sai prejudicado quando a escolástica começa a substituir a busca imediata da liberdade por uma defesa da liberdade condicionada pela obtenção prévia da paz. Depois disso, se ainda se pode considerar a liberdade como um “fim”, ela será um fim mais distante, que se pode alcançar, mas cuja busca não se pode fazer diretamente.

Para o discurso político, surge aí uma grande oportunidade para justificar os governos de um ou de poucos, dizendo-os capazes de acabar com as desordens sociais ou de promover a segurança externa. É também uma grande oportunidade para que se possa adiar aquele fim ulterior, a liberdade, sob o argumento de que ainda não há paz suficiente. Ou seja, o que essa substituição permitirá é que se legitimem situações em que a paz é um “fato”, e a liberdade permanece “uma promessa” a ser efetivada quando possível, e se possível. Nota-se, com efeito, que apesar de “liberdade” e “paz” não estarem em conflito no republicanismo escolástico, uma oposição entre estes termos surgirá novamente nos autores dos “espelhos do príncipe” do Renascimento tardio, os quais insistirão que “o mais importante não [consiste] em defender a liberdade do povo, mas em conservar-lhe a paz”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., I,2. p.47.

¹⁰⁸ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 5. p.134.

O tema da guerra e da paz, portanto, que havia muito tempo avançava ou retrocedia devido ao maior ou menor sucesso que obtinha nos conflitos com outros temas da política, triunfou nos eventos ocorridos na Itália no final do século XV. Como insisti anteriormente, não se pode dizer que tais eventos criaram a importância do tema da guerra na política moderna. Pode-se afirmar, contudo, que esse contexto intensificou um processo que até então ainda era contingente, e que determinou que o tema da guerra seria não só importante, mas “central”, tornando-o um campo mais fértil de discussões e fazendo dele um elemento mais duradouro no pensamento político que se seguiu.

Não muito depois de Maquiavel, por exemplo, Botero voltava a identificar bem público e segurança, lançando um dos pressupostos da razão de Estado, abrindo caminho para a discussão nominal desse tema, e colocando-o como tema fundamental para a teoria política que se seguiria:

Botero ne réduit plus [le bien public] à la justice. Il l’assimile, sur le plan temporel, à la paix civile et politique, la « *sicurezza publica* » .

La *raison di stato* serait alors la cause formelle de la politique en tant que science de la sécurité¹⁰⁹.

Como última precaução, há que se considerar também que tal centralidade persistiu porque pouco tempo depois ocorreu um evento muito maior. As chamadas “guerras de religiões” contribuíram para que fosse possível entender que as “lições” retiradas das guerras da Itália no século XVI por aqueles autores, poderiam ser aplicadas também àquele contexto, ou, mais ainda, como ensinamentos gerais da política¹¹⁰. Na Itália do século XVI, em um processo que culminará em Maquiavel, foi a emergência da reação à guerra o que gerou a emergência de uma nova razão. Esta nova razão impunha, antes de qualquer coisa, e acima de qualquer coisa, que a comunidade política deveria

¹⁰⁹ Senellart, Michel. **La raison d’Etat antimachiavélienne**. In : Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *La raison d’Etat : politique et rationalité*. Paris : PUF, 1992. pp.34-35. Referências omitidas.

¹¹⁰ Marcel Gauchet nota que é a própria idéia de política que começa a sofrer mudanças no contexto das guerras na Itália, e aponta que tais mudanças serão concluídas após as guerras de religião, com o advento do Estado, na França : “L’Italie du premier XVI^e siècle avait été le laboratoire de ce qu’on pourrait appeler une réforme “proto-étatique” de l’entendement politique. C’est en France que le processus va connaître son aboutissement dans le contexte de la fin des guerres de religion (...)” (Gauchet, Marcel. **L’Etat au miroir de la raison d’Etat: La France et la chrétienté**. In : Zarka (dir.). *Raison et déraison d’Etat...*, op. cit., pp.198-199).

ser mantida: surge um traço fundamental da política moderna; surge um traço fundamental da razão de Estado.

Capítulo II

Maquiavel: *turning point*

Ainda que, devido à natureza invejosa dos homens sempre tenha sido tão perigoso encontrar modos e ordenações novos quanto procurar águas e terras desconhecidas (...), assim mesmo, levado pelo natural desejo que em mim sempre houve de trabalhar, sem nenhuma hesitação, pelas coisas que me pareçam trazer benefícios comuns a todos, deliberarei entrar por um caminho que, não tendo sido trilhado por ninguém, se me trouxer enfados e dificuldades, também me poderá trazer alguma recompensa, por meio daqueles que considerem com humanidade os objetivos desse meu labor.¹

O que há de mais interessante na razão de Estado não são os diversos conceitos que buscam delimitar o tema, mas o seu *modus operandi* na prática e no pensamento político. Ao priorizar nesta pesquisa o funcionamento histórico e mental da razão de Estado, pretendo evitar aquela necessidade aparentemente inescapável que a metodologia tradicional exige, de conceituação do objeto². Diante do relaxamento frente ao problema da definição, proponho apresentar como se desenvolve o tema aqui estudado, e mostrar as reações de oposição e apoio que circulam em torno da razão de Estado e de suas representações. A partir disso, espero poder expor alguns dos elementos centrais que constituem o assunto tratado, deixando de lado, ao menos inicialmente, se a simples presença de um termo – ou de alguns termos – em um pensamento político é capaz de configurá-lo como um pensamento da razão de Estado³.

No capítulo anterior busquei fazer um breve estudo histórico a fim de compreender como ocorreu a passagem do pensamento político do final de Idade Média para o renascentista. A importância de uma compreensão mais cautelosa sobre o Renascimento deve-se ao fato de que, tendo sido este um período “de crise” do pensamento político, é também nele que surgiram as novas questões da política –

¹ Maquiavel, N. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. I, Proêmio; p. 5.

² No capítulo seguinte discuto alguns eventuais significados da razão de Estado, o que não chega, em todo caso, a ser uma tentativa de conceituação, mas apenas uma delimitação histórica (cf. parte I, cap. III, 1.2).

³ Este problema é abordado no capítulo seguinte.

prática e teórica. Como todo pensamento está de algum modo condicionado – embora não determinado – ao período histórico no qual se desenvolve, pretendi indicar ainda alguns fatores históricos cuja importância é sobressalente para a configuração de um novo modo de pensar a política capaz de se diferenciar do pensamento medieval. A relevância do estudo do capítulo precedente para o tema central dessa pesquisa se justifica, portanto, porque entendo que a razão de Estado só se estabeleceu a partir da constituição – ou do início do processo constitutivo – desse novo modo de pensar a política.

Maquiavel é peça fundamental nessa transformação. Sua obra nos permite vislumbrar parte da ideologia que estava sendo abandonada, mas também parte daquela mentalidade que passava a ser adotada a partir de então e que conduziria à formação do Estado moderno. O autor está certamente entre aqueles que “debateram os problemas da vida política num nível de abstração e inteligência que nenhum de seus contemporâneos terá alcançado”⁴. Skinner aponta que justamente devido a essa capacidade distinta, a simples leitura dos textos destes autores não permite compreender a época em que escreveram. Por isso é necessário um estudo histórico que vá além dos textos. E é também devido a essa qualidade distintiva que Maquiavel pode ser considerado o *turning point* da teoria política, de modo muito mais próprio e aceitável do que como fundador da política moderna.

O termo inglês parece bastante apropriado para expressar a idéia que busco apresentar, de modo mais claro e imediato do que sua tradução literal. A obra de Maquiavel pode ser entendida como o momento a partir do qual o pensamento político assume uma direção que irá *determinar* o novo percurso da política, de um modo geral, e do Estado, em particular. É como se o Renascimento estivesse em uma encruzilhada e Maquiavel tivesse definido o caminho a ser seguido – caminho, e ainda não o destino. As contingências da história poderiam, de fato, ter feito com que tal caminho fosse abandonado em diversos momentos. Contudo, a cada passo dado, o caminho percorrido e os abandonados – que se encontravam juntos na encruzilhada –, se distanciavam mais, e tornava-se mais difícil passar aos outros sem grandes rupturas. Claro que tal consideração só é possível com uma visão retrospectiva que tem o benefício de estar a

⁴ Skinner, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. “Prefácio”; p.11

séculos de distância dos “caminhos” que foram abandonados ou percorridos. Reclamando esse privilégio histórico, contudo, creio que é possível dizer que Maquiavel foi, de fato, o *turning point* que conduziu a ambigüidade renascentista à certeza moderna.

No presente capítulo pretendo indicar como o pensamento de Maquiavel contribuiu para definir um novo modo de pensar a política. Ainda que a proposta da pesquisa fosse a de tratar a razão de Estado por meio de uma perspectiva histórica e de uma discussão dos temas que ela apresenta, e não por meio dos autores como é mais habitual, um capítulo sobre Maquiavel pareceu conveniente. Aprofundar o estudo sobre este autor ajuda a sublinhar essa passagem de um pensamento político que se orienta por um fim superior para um pensamento político mais imediatamente humano, o qual não apenas se preocupa com os meios de exercer o governo – como já o faziam alguns autores anteriores –, mas que, além disso, não o subordina a quaisquer “fins últimos”. Outra razão mais óbvia para dedicar um capítulo ao autor, deve-se ao fato de que Maquiavel foi – e muitas vezes ainda é – considerado o criador da razão de Estado. Nos anos que se seguiram à grande divulgação do pensamento de Maquiavel, os termos “razão de Estado” e “maquiavelismo” foram lidos como sinônimos. Retornarei mais adiante ao problema específico de se considerar Maquiavel como criador da razão de Estado, indicando as respostas que alguns autores apresentam⁵. No presente capítulo trato de alguns temas pontuais a partir dos quais se discute a obra de Maquiavel e as relações desta com o tema da razão de Estado.

1. República ou monarquia

Durante o tempo em que a razão de Estado se desenvolveu como maquiavelismo, isto é, como comentários de aprovação ou de reprovação da obra de Maquiavel, *O Príncipe* era o texto central ao redor dos quais as considerações eram feitas. Este texto, portanto, é de importância maior para definir a relação de Maquiavel

⁵ Cf. parte I, cap. III.

com o tema da razão de Estado. Contudo, como se trata de considerar a relação autor/obra⁶, os analistas atuais que lidam com a questão mostram que a leitura de seu texto mais extenso e posterior, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* – comumente chamado apenas *Discorsi* –, ajuda a liberar o pensamento do autor da leitura propagada pelo maquiavelismo. Como consequência de se realizar a leitura do *Príncipe* em conjunto com outras obras do autor, apreende-se o pensamento de Maquiavel de um modo mais completo, identificando coerências e contradições entre seus textos, o que resulta em uma maior cautela no momento de definir a relação entre Maquiavel e a razão de Estado.

Considerando pelo menos essas duas obras, pode-se passar da simples busca pelos elementos que corroboram a idéia de razão de Estado no autor, para uma investigação mais minuciosa, capaz de apontar também as idéias divergentes, e mesmo opostas, ao tema da razão de Estado nos textos de Maquiavel. Procedendo deste modo é possível compreender os textos em função de um entendimento prévio sobre o autor, e abandonar o caminho da leitura convencional que busca compreender o autor aplicando-lhe as interpretações resultantes de um único texto. Sendo assim, considero que as discussões sobre Maquiavel e a razão de Estado, passam em um estágio anterior ao desenvolvimento de seu problema central, pelos debates que buscam compreender a relação dos *Discorsi* – identificada com o caráter republicano do autor – com *O príncipe* – que corresponderia à sua defesa da monarquia.

Para entender a relação entre os dois textos, parece útil recordar que o autor transita por uma série de problemas que à época têm sentido não apenas teórico, mas que são relevantes para uma ação estratégica emergencial frente ao quadro político italiano: manutenção da república, fundação de principados, ordem interna, defesa externa, atividade política dos cidadãos, ação do príncipe, etc⁷. Percebe-se facilmente que alguns destes problemas apresentam soluções práticas opostas. É o caso das perguntas sobre a manutenção da república e sobre a fundação do principado. Devido às

⁶ O significado de “obra” que busco aqui não é aquele que Claude Lefort apresenta em *Le travail de l'oeuvre Machiavel*, o qual inclui, além dos próprios textos do autor florentino, as diversas interpretações que estes textos suscitaram. De modo bem mais simples, utilizo aqui o termo “obra” no sentido de “conjunto dos textos”. No francês poderia ter sido empregado o termo “*oeuvre*” para diferenciar de “*ouvrage*”. O problema, então não é apenas a relação da obra *O Príncipe* com a razão de Estado, mas a relação do pensamento de Maquiavel exposto também em outros textos seus, com este tema.

⁷ Discuti no capítulo anterior alguns destes aspectos contextuais.

constantes modificações da política da época e à rapidez com que tais mudanças acontecem, operam simultaneamente no pensamento político tanto a tradição republicana quanto a que se desenvolve em torno dos regimes monárquicos. Esse é certamente um dos motivos pelo qual Maquiavel utiliza em alguns momentos os temas e as idéias da literatura republicana e, em outros, recorre a um tipo de escrita que se aproxima do gênero dos *Specula*⁸.

É verdade que no que se refere ao estilo literário e ao próprio quadro conceitual, muitas semelhanças poderiam ser encontradas entre as tradições monárquicas e republicanas da época de Maquiavel. Há, porém diferenças no processo argumentativo que poderiam fazer com que o autor tivesse que optar por uma ou por outra dessas linhas de pensamento para manter a coerência discursiva. O modo como Maquiavel as articula, porém, é singular, e o movimento de aproximação e distanciamento em relação a cada uma delas pode ser notado não apenas comparando as duas obras, mas também no interior de uma mesma obra. *O Príncipe* é claramente mais próximo aos *Specula*, e nesse texto as passagens que demonstram algum valor republicano são raras. Por outro lado, no que se refere aos *Discorsi*, Maquiavel transita constantemente do conselho ao príncipe aos ensinamentos dirigidos às repúblicas. Diante disso, os valores que fundamentam os textos do autor se ofuscam, e a discussão dos comentadores se estende, adquirindo muitas vezes um tom subjetivo que tenta mostrar a “preferência” de Maquiavel pelo regime republicano ou monárquico.

Parece-me que discussões assim podem adquirir um caráter especulativo que muitas vezes extrapolam e contrariam os próprios textos que analisam. Apesar de que muitas respostas sobre os autores só podem ser encontradas por interpretações e análises, é apropriado não ignorar algumas passagens do próprio texto em benefício de argumentos deduzidos de outras. Por vezes, o próprio autor expõe sua opinião sobre um

⁸ A literatura dos “Espelhos do Príncipe” foi o modelo da filosofia política que se consolidou, sobretudo, a partir do século XIII. Apesar das variações que sofreu durante o longo período que vai da Baixa Idade Média ao Renascimento, tais escritos possuem em comum o fato de pretenderem ser um modelo de ação para o príncipe. O príncipe virtuoso deveria poder enxergar seu reflexo em tais escritos, que lhe eram apresentados, portanto, como um “manual de conduta” baseado principalmente nas virtudes cristãs. Em seu uso mais tradicional, “[o] nome genérico *Fürstenspiegel*, Espelhos do Príncipe, [designa] todos os escritos pertencentes ao gênero da parenética régia” (Senellart, Michel. **As Artes de Governar**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006. I, 2; p. 49). Este gênero de escritos persiste longamente na teoria política, e possui representantes tardios no século XVI. Trata-se, em todo caso, de uma literatura política essencialmente monárquica.

assunto. Algumas vezes a opinião expressa pode ser apenas um discurso estratégico – devido ao momento vivido ou ao efeito que o autor busca produzir com tal texto. Em outras, essa manifestação pode ser “sincera” e corroborada por uma análise mais geral do discurso do texto que se apresenta. Tratando das formas de governo, Maquiavel diz que as encontramos em três formas boas (monárquico, aristocrático e “popular”), e em três formas degeneradas (tirania, oligarquia, “licença”), acrescentando em seguida:

Digo, portanto, que todos esses modos⁹ são nocivos, tanto pela brevidade da vida que há nos três bons quanto pela malignidade que há nos três ruins. Assim, sempre que tiveram conhecimento desse defeito, aqueles que prudentemente ordenaram as leis evitaram cada um desses modos por si mesmos e escolheram algum que tivesse um pouco de todos, por o julgarem mais firme e estável; porque quando numa mesma cidade há principado, optimates e governo popular, uma toma conta do outro¹⁰.

No capítulo do trecho citado, o autor, então, repete a idéia clássica do ciclo de degeneração das formas de governo¹¹, e nessa passagem aponta, em estilo aristotélico-humanista, o “governo misto” como o melhor. Vale notar, porém, que identificar em Maquiavel sua “preferência” é uma tarefa bem menos relevante do que seria em outros autores. Isso porque ao tratar de como as repúblicas ou os principados

⁹ Formas de governo. [Nota da edição consultada].

¹⁰ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 2, p.17. Tradução comparada com Machiavelli, N. **Discorsi sopra la prima deca di Tito Lívio**. Letteratura italiana Einaudi (edição de referência: Mario Martelli (org). Tutte l'opere. Firenze: Sanzoni, 1971). I, 2; p.13. La biblioteca della letteratura italiana: <http://www.letteraturaitaliana.net>.

¹¹ A origem dessa idéia de que as formas de governo são alteradas em ciclos, pode ser encontrada em Platão, que diz que mesmo a cidade perfeita não pode ser eterna: “como tudo o que nasce está sujeito à corrupção, este sistema de governo não durará eternamente, mas se dissolverá” (546a). Dessa inevitável corrupção decorrem as mudanças sucessivas entre as quatro formas de governo, na seguinte ordem: “timocracia”, oligarquia, democracia e tirania. Da última se retorna à primeira, reiniciando o ciclo. (cf. Platão. **A República**. Trad. e org. J.Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2006, livro VIII).

Essa idéia da fatal degeneração das coisas é bastante presente em Maquiavel, e o modo como o autor florentino a apresenta será significativo para o desenvolvimento do tema da razão de Estado. Quando se compara a presença dessa percepção em Platão e em Maquiavel, nota-se que a mudança mais clara que ela sofre diz respeito ao número de formas de governo – herança de Aristóteles –, e à ordem em que variam. Para Maquiavel, o percurso das formas do governo é o seguinte: da monarquia para a tirania, desta para a aristocracia (*optimates*), da aristocracia para a oligarquia, da oligarquia para o “estado popular”, e deste à “licença”; de onde se retorna à monarquia. (cf. **Discorsi**, I, 2; pp.15-17). Em geral não se faz referência a Platão ao comentar essa idéia de Maquiavel. Muitos comentadores afirmam que Maquiavel a retira de um autor clássico posterior, Políbio (cf. Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. Felipe Gonzales Vizen, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. I,1; p., p.34. Cf. também Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 6; p.207. Cf. ainda nota de Patrícia Aranovich em Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 2; p. 14, nota 10 – esta última cita Platão, mas não *A República*).

podem ser preservadas ou expandidas, o autor florentino expõe seus argumentos com base na maior utilidade para cada um dos casos considerando-os em suas especificidades, e não recorrendo a todo o momento à opinião de que o princípio do governo misto deveria ser seguido. A questão sobre a melhor forma de governo, portanto, mal se apresenta nos escritos do autor – ao menos não do modo tradicional, exigindo uma resposta *a priori* e recorrente.

Diante dessa dificuldade de encontrar no autor um princípio capaz de originar ao mesmo tempo o seu pensamento sobre a república e sobre a monarquia, alguns comentadores e estudiosos traçarão interpretações sustentando que Maquiavel discorre sobre tais problemas de modo a constituir um discurso¹² único, enquanto outros argumentarão que ele trata de tais temas em paralelo, isto é, que seus escritos comportam duas percepções diferentes quando tratam de temas convencionalmente opostos, como as repúblicas e os principados. A segunda dessas perspectivas hesita, portanto, em reconhecer uma unidade abrangente possível entre as duas obras citadas, ainda que reconheça, como não poderia deixar de ser, idéias comuns entre os dois textos.

De fato – e considerando apenas essas duas obras principais –, *O Príncipe* possui várias idéias que à primeira vista poderiam ser tidas como incompatíveis com outras apresentadas nos *Discorsi*. Por outro lado, muitos pontos de aproximação específicos são também notados. Pode-se, contudo, utilizar esses pontos em comum, e às vezes expandi-los, para conferir ao autor um pensamento de menos irregularidade e de mais coerência? Ou deve-se assumir as contradições do autor, partindo de uma leitura mais textual e conferindo a cada passagem um valor menos relativo a uma interpretação geral?

¹² O termo “discurso” é usado aqui para indicar um conjunto de idéias que pode ser percebido como constitutivo de um pensamento coerente, quando inserido na categoria “autor”. Trata-se da relação autor/obra como a expõe Foucault: “Um nome de autor não é simplesmente um elemento de um discurso (...); ele exerce relativamente aos discursos um certo papel: assegura uma função classificativa; um tal nome permite reagrupar um certo número de textos, delimitá-los, seleccioná-los, opô-los a outros textos. Além disso o nome de autor faz com que os textos se relacionem entre si; (...) o facto de vários textos terem sido agrupados sob o mesmo nome indica que se estabeleceu entre eles uma relação seja de homogeneidade, de filiação, de mútua autenticação, de explicação recíproca ou de utilização concomitante.” (Foucault, Michel. **O que é um autor?** Trad. Antônio Fernando Cascais e Eduardo Cordeiro. Portugal: Passagens, 2002. pp.44-45). O termo “único”, se desse modo entendido o vocábulo “discurso”, estaria em excesso, seria redundância.

Skinner modera as divergências entre as duas correntes, mas argumenta no sentido de que um melhor entendimento das duas obras se faz mais ao se considerar as suas diferenças do que suas semelhanças. Argumenta o autor que é preciso fazer ressalvas à perspectiva segundo a qual há uma unidade entre os *Discorsi* e *O Príncipe*. Apesar de apontar pontos abrangentes comuns e a presença de uma “moralidade política original e revolucionária” nas duas obras, há, segundo ele, uma diferença do valor que cada uma delas considera prioritário: no *Príncipe* a segurança; nos *Discorsi* a liberdade. Sem perceber essa diferença fundamental, sustenta Skinner, não se reconhece a proximidade de Maquiavel com a tradição, que ainda persiste no início do século XVI, que exaltava a liberdade como ideal mais elevado da vida política¹³. Pela leitura de Skinner, portanto, há uma divergência de princípio entre as obras. Parece-me que o reconhecimento de tal diferença fundamental leva ao entendimento de que não há conciliação possível entre elas – novamente, apesar dos pontos em comum. A leitura de Skinner, contudo, parece ter sido minoritária entre os que trataram do assunto.

De acordo com a outra perspectiva, a que prioriza o “discurso”, as duas obras das quais tratamos seriam complementos de uma mesma solução, a qual consideraria que o principado ainda poderia ser entendido como resposta para preservar a liberdade da república. Podemos mostrar como se estrutura essa tese retomando dois trechos já comentados¹⁴ nos quais Maquiavel argumenta que a perda da liberdade da república ocorre quando a diversidade de valores nela presentes não encontra espaço propício para se manifestar. Nos *Discorsi*, Maquiavel aponta os caminhos que levam à perda de liberdade, dizendo que as “forças estranhas” à cidade são chamadas a intervir “por não haver, dentro de seus limites, uma ordenação que lhe permita desafogar os humores malignos que nascem nos homens, sem o emprego de modos extraordinários (...)”¹⁵. Analisando tal passagem entende-se que há dois possíveis modos de “desafogar os humores” na cidade que não consegue promover sua própria organização. A primeira e mais visível é o recurso às forças estrangeiras. A segunda possibilidade, que mal chega a constituir afirmação nessa passagem, é que a ordenação ocorra por “modos extraordinários”. Mais um detalhe: a passagem pode ser considerada sob a divisão

¹³ Cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., II,6; pp. 175-178.

¹⁴ Cf. parte I, cap. I, 2.3.

¹⁵ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 7, p.36.

interna/externa. Há soluções encontradas no interior da república e outras que são “estranhas” a essa. Note-se que há soluções extraordinárias que se encontram dentro da cidade. É aí que devemos encontrar a figura do príncipe.

O principado seria uma solução extraordinária para a liberdade, mas uma solução interna à república. Segundo este entendimento não há verdadeira oposição teórica entre principado e república. A cidade não consegue equilibrar seus humores, mas pode encontrar em si uma *virtù* que o faça. Assim, segundo essa perspectiva, um dos fundamentos sobre o qual Maquiavel escreve *O Príncipe* é o de que uma fortuna muito poderosa, extraordinária, só pode ser vencida por uma *virtù* muito poderosa, também extraordinária. O principado seria, portanto, a solução extraordinária:

O principado civil-popular é a solução ‘virtuosa’ para a crise de uma república livre, na qual os choques internos impedem a renovação da experiência republicana: ele é uma tomada de posição externa à república¹⁶, mas interna aos seus conflitos, (...). A oposição entre os dois modos, portanto, é um problema relativamente à própria capacidade de autogoverno da república: é relevante, do ponto de vista conceitual, o fato de que a possibilidade do principado coloca-se justamente na passagem entre o ordinário e o extraordinário (...)¹⁷.

De fato, Maquiavel sustenta, nos *Discorsi*, que quando um povo é corrompido, apenas uma “personalidade vigorosa, respeitada por sua autoridade” pode retirar a cidade da ruína, expondo em seguida que quando a corrupção é generalizada, a ordenação da cidade dificilmente será mais duradoura do que o reinado desta personalidade que a instituiu¹⁸.

De acordo com essa segunda corrente, portanto, a relação entre o pensamento “republicano” e “monárquico” do autor não seria de oposição, mas de complementaridade. Da leitura dos *Discorsi* poderíamos passar à leitura do *Príncipe* a

¹⁶ Está claro que a expressão “externa à república” não é colocada pelo autor sob a ótica geográfica/territorial, mas se refere à concepção teórico-formal desta. Isto é, ao surgir o principado, se extingue a república.

¹⁷ Ricciardi, Maurizio. **A república antes do Estado: Nicolau Maquiavel no limiar do discurso político moderno**. In: Duso, Giuseppe (org.). *O poder: História da filosofia política moderna*. Petrópolis: Vozes, 2005. p.42. A interpretação do principado como solução limite, está presente também em Aranovich, Patrícia. **História e Política em Maquiavel**. São Paulo: Discurso Editorial, 2007. I; p.119.

¹⁸ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 17.

fim de visualizar como uma personalidade extraordinária deve agir para preservar a cidade que não conseguiu se manter pelas instituições e leis. Como a solução é encontrada internamente, não se trata de heteronomia, mas de uma relativização do autogoverno, que era base do discurso humanista sobre a “liberdade republicana”. O ideal de liberdade permanece, portanto, mas é mais dificilmente reconhecido, já que passa por uma “conciliação” com o tema da segurança da cidade frente às forças estrangeiras – problema mais facilmente resolvido no principado¹⁹. Seguindo esta interpretação, perceberíamos que, mais uma vez, é o tema da *guerra* que ofusca o da *liberdade* na teoria política²⁰.

Considero que essa segunda perspectiva pode ser sustentada não apenas de modo interpretativo, mas também no interior da própria obra *Discorsi*. A questão de saber o que une ou distancia as duas obras, portanto, deveria ser analisada sob duas perspectivas de estudo: tendo em conta, por um lado, o valor que uma obra possui quando se considera o pensamento geral do autor, isto é, quando se lhe compara às demais obras; e, por outro, o valor da obra que é circunscrito a ela própria, isolando um texto dos demais. Ou seja, deve-se entender também a obra pelos argumentos que ela própria fornece, pois existe uma articulação suficiente entre eles.

¹⁹ Na medida em que alguns princípios estruturais da literatura republicana são abandonados, ou ao menos ofuscados pela solução encontrada, e deixados em segundo plano, diria que há, de fato, uma “conciliação”, entendida como a soma dos termos, mas dentro de um processo em que a formação do “produto” só é possível pela subtração que ocorre em cada um dos termos.

Entendo que a principal – e decisiva – subtração que o republicanismo sofrerá para poder ser somado ao principado, diz respeito à perda de significado moral que a coletividade possui para o indivíduo. Se no humanismo republicano a solução coletiva, isto é, a organização da cidade, podia ser entendida como fim da ação do indivíduo – dentro do esquema aristotélico da matéria que precede a forma, mas que se encontra em função desta –, a organização da cidade era, por outro lado, a condição, ou o meio para se chegar à virtude individual, a qual permanecia apenas “em potência” enquanto a ordem coletiva não se constituísse.

Percebe-se, com efeito, que essa unidade moral capaz de estabelecer a identidade entre fim e meio, tanto do indivíduo quanto da república, não aparece no *Príncipe* de Maquiavel, onde os cidadãos são quase que completamente limitados aos seus “interesses privados”. Estas atividades privadas, se devem ser fomentadas não é porque possuem algum valor intrínseco, mas porque reforçam o poder do príncipe.

Caso se aceite que Maquiavel realiza essa conciliação, uma questão interessante a ser desenvolvida é a de saber se ela tem algum significado para o desdobramento da teoria sobre soberania moderna – baseada na separação que Jean Bodin faz entre governo e Estado. É a partir dessa concepção de soberania, central para a política moderna, que se pode conceber uma “monarquia republicana”, como ocorre, por exemplo, com Hobbes ou Kant – possibilidade à qual este último chega ao considerar as relações entre “forma de governo” e “forma de Estado”. Não é o caso de dizer que há “principado republicano” em Maquiavel, mas, uma vez aceita essa visão conciliadora, é perceptível que surge aí uma relação na qual os dois modos de governar não são necessariamente opostos em seus princípios.

²⁰ Cf. parte I, cap. I, 3.2.

A leitura que enxerga os pensamentos republicano e monárquico como continuidade de uma solução única de Maquiavel ao problema da liberdade, portanto, se sustenta quando buscamos entender a coerência subjacente às duas obras, e se sustenta também quando realizamos uma análise individualizada dos *Discorsi*. Isto porque, nesta obra, o percurso argumentativo que permite reconhecer o príncipe como solução excepcional, está colocado de modo relativamente claro nas passagens em que o autor trata dos “povos corrompidos” e das situações de grande perigo para a república. Nesses pontos, o autor mostra suas diferenças em relação à literatura republicana tradicional, não apenas porque apresenta posições políticas heterodoxas em relação àquela, mas porque realiza também um tipo de literatura incomum no que se refere à forma dos textos que produz, fazendo com que a obra, pretensamente republicana, seja em alguns momentos um livro de conselhos ao príncipe ou àquele que pretende tornar-se príncipe. Os *Discorsi*, portanto, não é uma obra estritamente “republicana” capaz de negar por completo as posições “monárquicas” que o autor teria assumido ao escrever *O Príncipe*, e, por isso, permite realizar em seu interior, ou quando comparada ao *Príncipe*, a passagem da república ao principado.

A advertência de Skinner para que se analise com cautela o vínculo entre as duas obras, porém, não deve ser desconsiderada. Realizando uma leitura individualizada do *Príncipe*, não parece possível entender que o valor que fundamenta a obra seja o ideal de liberdade – e menos ainda uma liberdade coletiva – como sustentam aqueles que vislumbram a possível continuidade das obras. No *Príncipe*, Maquiavel raramente trata da questão do direito e do interesse comum de modo direto – o que ocorre nos *Discorsi* –, e nos momentos em que diz que se deve satisfazer o povo, o conselho se encontra em função do aumento do poder do príncipe²¹. No capítulo IX, por exemplo, o autor argumenta que é mais seguro para o príncipe escolher o povo, e não os nobres, para sustentar seu poder. O capítulo tem a seguinte conclusão “(...) um príncipe sábio deve pensar um modo pelo qual os seus cidadãos, sempre e em todas as ocasiões,

²¹ Em um dos poucos momentos em que o autor se aproxima do tema do direito, ele logo o exclui como objeto de análise: “Os principais fundamentos comuns a todos os Estados, tanto os novos, como os velhos e os mistos, são as boas leis e as boas armas, (...); deixarei de lado o raciocínio relativo às leis e falarei das armas.” (Maquiavel, N. **O Príncipe** [Ed. Bilíngüe]. Trad. José Antônio Martins. São Paulo: Hedra, 2007. XII; p.127).

precisem do Estado e dele, e assim sempre lhe serão fiéis”²². No caso, mais do que criar gratidão, o que se busca é produzir uma dependência: o povo, dependente do príncipe, não ousará traí-lo, e estará disposto a servi-lo e mesmo a “morrer por ele” nos momentos de perigo. No *Príncipe*, portanto, é visível uma preferência pelo “povo” em detrimento dos “grandes”. Neste texto, o objetivo principal é aconselhar o governante a *mantenere lo stato*, a manter seu poder. Se há argumentos em favor do povo, isso ocorre por motivos de segurança, porque “Aquele que chega ao principado com a ajuda dos grandes, se conserva com mais dificuldades do que aquele que chega com a ajuda do povo”, e porque “Além disso, um príncipe inimigo do povo não pode nunca estar seguro, por serem esses muitos; contra os grandes pode estar seguro, por serem poucos”²³.

Percebe-se que tal argumento não pode sustentar um ideal de liberdade nos moldes republicanos. Ou seja, a preocupação última não é o bem público ou a liberdade da república, mas o poder do príncipe e sua segurança. Idéias semelhantes, que prescrevem o benefício público como estratégia de poder do príncipe, são visíveis em diversas outras passagens e estão na origem dos conselhos de Maquiavel sobre a necessidade de persuadir e manter as aparências. Para citar um exemplo a mais, no capítulo XIX, Maquiavel retoma a importância que a boa reputação tem para o príncipe, sobretudo porque ela aumenta a capacidade de se prever as conspirações. Por esse motivo, o autor acrescenta, “uma das mais importantes tarefas do príncipe” é a de “satisfazer o povo, mantendo-o contente”²⁴. Trechos assim, que, fora de seu contexto, podem ser lidos como uma “defesa do povo”, não permitem, se analisados sob uma perspectiva mais geral da obra, visualizar qualquer espírito republicano sustentado por um ideal de liberdade.

Considero, portanto, que é preciso concordar com Skinner quando este diz que os princípios fundamentais dos quais surgem as duas obras são diferentes. Além dessa diferença de princípios, outra diferença importante a ser notada, que deveria evitar que a leitura do *Príncipe* fosse realizada à sombra dos *Discorsi*, é que Maquiavel não considera o principado como governo público, ou da liberdade. Isto o autor indica no

²² Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., IX; p.113.

²³ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., IX; p.107.

²⁴ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., XIX; p.179.

Príncipe ao dizer que em consequência dos dois “apetites diversos” que têm origem nos grandes e no povo – respectivamente o desejo de comandar e o desejo de não ser oprimido – “nasce na cidade um desses três efeitos: ou o principado, ou a liberdade, ou a licença”²⁵. O que se nota aí é que o principado e a “liberdade” (república) estão em categorias diferentes do governo: a existência do principado nega a da república. Essa diferença de categoria pode ser visualizada já na primeira frase do *Príncipe*: “Todos os Estados, todos os poderes que tiveram e têm domínio sobre os homens, foram e são *ou* repúblicas *ou* principados”²⁶.

Se recorrermos aos *Discorsi*, por sua vez, veremos que a república é por diversas vezes entendida por Maquiavel como governo público, enquanto que o governo de um – seja a monarquia ou a tirania – é visto como governo privado:

(...) o que engrandece as cidades não é o bem individual, e sim o bem comum. E, sem dúvida, esse bem comum só é observado nas repúblicas, porque tudo o que é feito, é feito para o seu bem (...). O contrário ocorre onde há um príncipe, onde, no mais das vezes, o que é feito em favor do príncipe prejudica a cidade, e o que é feito em favor da cidade o prejudica.²⁷

Mais adiante na mesma obra, Maquiavel afirma que as cidades acostumadas a viver sob um príncipe são mais fáceis de dominar porque já não eram livres e são indiferentes à mudança de senhor²⁸. Assim, diante da distância que se nota entre o principado e a república nos textos, distância que não apenas afasta, mas também opõe; é difícil considerar uma continuidade tão linear como se propõe com a leitura que faz do principado a solução extraordinária à república. Nos *Discorsi*, como busquei mostrar, tal continuidade se sustenta; no *Príncipe* não. Note-se, porém, que mesmo quando tal interpretação se sustenta, a passagem da república ao principado, e deste de volta à república, tudo isso dentro do discurso da “liberdade”, é uma passagem que, se o pensamento do autor permite fazer, ele o permite com ceticismo, que tende mais à dúvida e ao pessimismo que à esperança de uma realização efetiva. Isso porque o principado capaz de restabelecer a república, livrando-a de sua corrupção, é, na prática,

²⁵ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., IX; p.107.

²⁶ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., I; p.33. Grifos meus.

²⁷ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., II, 2; p. 187.

²⁸ Cf. Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 12; p.363.

o principado heróico; não no sentido dos valores morais, mas no sentido da habilidade política do príncipe. Recai-mos nesse ponto a um paradoxo que Maquiavel deixa sem resolução aparente:

E, como a reordenação de uma cidade para a vida política pressupõe um homem bom, e tornar-se príncipe de uma república pela violência pressupõe um homem mau, ver-se-á que raríssimas vezes um homem bom queira tornar-se príncipe por vias más, ainda que o fim seja bom; e também é raro que um malvado, tornando-se príncipe, deseje bem obrar e que se lhe incuta no ânimo o bom uso da autoridade que conquistou por meios maus.

De tudo o que dissemos acima provém a dificuldade, ou a impossibilidade, de nas cidades corrompidas manter ou criar uma república²⁹.

Um paradoxo próximo a esse pode ser encontrado, ainda que sob uma perspectiva moral bem diferente, na *República* de Platão: aquele que deseja o governo não é bom o suficiente para tê-lo, porque obedece à parte apetitiva da alma; aquele digno do governo não o pretende, porque sua parte apetitiva é refreada pela parte racional que nele comanda – já que a contemplação das essências já lhe fornece o verdadeiro prazer³⁰. A solução de Platão vem pela figura do filósofo-rei³¹ sendo obrigado ao governo da cidade³².

Quando o problema se apresenta em Maquiavel, porém, estamos em um campo discursivo bem diferente, que não envolve os problemas da essência, da verdade ou quaisquer discussões metafísicas. Ou seja, não há filosofia que possa salvar o governante das inclinações “naturais” de expandir seu poder e, sendo assim, a possibilidade de que o governo de um não se exerça em benefício próprio é quase nula. Para entender o problema como ele aparece no discurso de Maquiavel, o mais próprio é

²⁹ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 18; pp. 75-76.

³⁰ Cf. Platão. **A República**, op. cit., Livro IX.

³¹ Cf. Platão. **A República**, op. cit., Livro V, 473c-e.

³² “Ora, se alguma necessidade o fizesse a tentar aplicar a ordem que ele contempla lá em cima aos costumes públicos e privados dos homens, para não ser o único a beneficiar-se, julgas que por isso seria mau artífice de temperança, da justiça e de toda outra virtude cívica?” (Platão. **A República**, op. cit., VI, p.247 [500d]). Para a discussão sobre a utilidade da filosofia, cf. **A República**, Livro VI, 496a-500e.

limitar as especulações³³, entendendo que o príncipe que pode realizar tal recuperação da república é retirado dos personagens gloriosos – e não apenas de um, mas da soma de vários – de um passado cuja imitação o autor propõe muito mais como “utopia” do que com uma esperança de ver sua proposta efetivada. Ou seja, trata-se de uma proposta “excepcional” não só no que diz respeito ao conteúdo dos textos, mas também quando considerada relativamente à forma convencional do pensamento do autor – essencialmente anti-utópico. Concluirei mais adiante neste capítulo as considerações sobre esse “idealismo” *sui generis*.

Para o tema da razão de Estado, é especialmente relevante identificar como fazer a leitura do *Príncipe*. Recorri aqui aos *Discorsi*, porque, como foi visto, certas leituras parecem partir desta última obra para buscar uma interpretação da primeira. Quando se projeta essa obra sobre *O Príncipe*, a tendência é encontrar uma distância maior entre o pensamento sobre a razão de Estado e o de Maquiavel, o qual passa a ser considerado autor com um pensamento republicano heterodoxo, e não um autor que escreveu, em determinado momento, partindo das fundamentações de um pensamento monárquico. Em sentido oposto, considero que o *Príncipe* deveria ser lido como uma obra de fundamentos monárquicos, e não como um pensamento republicano singular³⁴.

O ponto comum mais abrangente que se pode verificar de modo evidente entre as duas obras é a questão da técnica. Muitas das máximas políticas que o autor formula, assim como os exemplos de ações a serem imitadas, servem de conselho tanto à república quanto ao principado. Ou seja, assumindo que tanto o principado, quanto a república buscam alcançar a glória – entendimento que, no que diz respeito à república pode ser justificado pelo fato de Maquiavel escolher Roma e não Veneza como objeto

³³ Se é que podemos tentar uma solução especulativa ao problema, essa deve vir pela sugestão mais recorrente de Maquiavel, de que é preciso saber adaptar-se à natureza dos tempos. Por esse caminho, a resposta seria: quando não se atingiu o domínio, deve-se proceder como os “ambiciosos e corruptos”; quando já se governa, deve-se agir como “homem de bem”. Tal solução, contudo, seria meramente interpretativa e, de minha parte, não poderia localizá-la em algum ponto específico dos textos.

³⁴ Não entrarei nos motivos que teriam levado Maquiavel a escrever uma obra com fundamentos monárquicos e, não muito tempo depois, uma com fundamentos republicanos. Mesmo porque, como se percebe, Maquiavel exclui ou diminui a importância do problema do melhor governo e, além disso, porque não é evidente nem incontroversa a afirmação de que os *Discorsi* seja uma obra “republicana”. No entanto, arriscando assumir a afirmação de que há uma mudança de princípios entre as obras, creio que se tal discussão pudesse chegar a alguma resposta, ela surgiria de investigações sobre a biografia do autor, sobre a cronologia das obras e sobre os motivos estratégicos e pessoais que ele teria para operar tal mudança.

de análise histórica³⁵ – o problema de Maquiavel passa a ser o de ensinar técnicas específicas que poderiam ser utilizadas em situações diversas – como o principado ou a república³⁶.

O problema de considerar Maquiavel como fundador da razão de Estado será tratado no capítulo seguinte, mas, no momento, convém assinalar que não há incompatibilidade *de princípios* entre as idéias que Maquiavel apresenta no *Príncipe* e as idéias que surgirão sob o signo do maquiavelismo, já no século XVI. Como todo “ismo” essa corrente irá modificar e mesmo distorcer argumentos e idéias específicas do pensamento do autor florentino, mas o fundamento último daqueles textos, seu princípio e seu destino, permanece sendo, assim como no *Príncipe*, que a tarefa de *mantenere lo stato* coloca-se acima de qualquer valor.

2. Heranças e inovações

Assinalei como do século XII em diante, o pensamento político adicionou fatores que serão encontrados de modo mais inter-relacionados em Maquiavel. Grande parte desse desenvolvimento da teoria política está ligada aos eventos históricos, também como pretendo ter mostrado: desmembramento do Império; reconhecimento da diversidade no interior da *respublica christiana*; a passagem de um governo que reproduz uma ordem a um governo que a cria; alternâncias entre repúblicas e principados; conflitos internos; a fundação do principado pela força; a força sendo dirigida para o centro da política; presença estrangeira; a “decadência italiana”; etc³⁷. Se, por um lado, podemos falar de heranças teóricas, por outro, devemos lembrar que muitos dos eventos discutidos no capítulo anterior são mais propriamente entendidos como novidade, já que eram ainda bastante recentes no tempo de Maquiavel.

³⁵ Essa opção do autor será discutida adiante. Cf. notas 64 e 68, *infra*, e passagens relacionadas.

³⁶ Discuto abaixo que isso não significa necessariamente uma crença no saber teórico da política. Ao contrário, tais técnicas não são úteis *a priori*, mas apenas diante da experiência do instante político.

³⁷ Cf. parte I, cap. I, 2 e 3.

Em meio a tudo isso é que melhor se compreende as tão comentadas inovações de Maquiavel. Estas inovações não são poucas, mas talvez seria apropriado constatar que a grande capacidade desse autor está muito mais na observação acurada e na articulação do que é observado, do que na inventividade súbita, como mostram algumas leituras. Observação que é também atividade criativa – como se mostrará criativo o seu conceito de *virtù* – mas é porque observa e associa muito mais do que concebe ou imagina, que Maquiavel não se preocupa tanto em propor realidades quanto em produzir técnicas: o problema é saber *como* proceder após a escolha feita, e não *o que* escolher. Com Maquiavel o cálculo faz sua entrada definitiva no pensamento político, tanto como proposição desse pensamento – o governante deve saber calcular – como quanto procedimento “científico” – a ciência política é o cálculo da ação política.

Uma das mudanças mais significativas e discutidas na obra de Maquiavel é a alteração que ele faz na finalidade dos cálculos. De um modo geral, para o autor, a finalidade da política é a manutenção do poder, e é em função disso que serão feitos todos os cálculos. A resposta parece simples, e é quase espontânea para o pensamento político atual, acostumado a entender que o primeiro elemento de definição da política é o poder, e não a justiça, a convivência, o aperfeiçoamento moral, etc. Ocorre que foi o próprio Maquiavel que estabeleceu esse entendimento. Após tal compreensão ter sido retomada, implícita e explicitamente, nos distintos momentos do pensamento político que se seguiram, ela foi se tornando menos controversa, transformando-se em costume, e por fim em um pressuposto da teoria política.

2.1. Uma nova moral

Para a época em que Maquiavel escreve, partir do entendimento de que o fim da política é a conservação do poder, é “tão perigoso (...) quanto procurar águas e terras desconhecidas”, como diz o autor na epígrafe deste capítulo. Comentadores e estudiosos dessa inovação de Maquiavel discutem-na colocando a questão de se Maquiavel teria ou não criado um novo âmbito da política, iniciando o que se chama de “autonomia da política”.

Com raras exceções, esse afastamento entre moral e política não recebe um tratamento direto por parte de Maquiavel. É um problema que, como muitos outros, aparece nos textos, mas que não se pode dizer que é teorizado. Maquiavel assume sem muitas explicações um dos lados, sem argumentar sua escolha, pelo que é possível notar, mais uma vez, que sua preocupação não é o justificar, mas o proceder. Os raros momentos em que o autor aborda diretamente o conflito entre moral e política se relacionam com a crítica que faz à religião. Há, porém, uma passagem do *Príncipe* que é emblemática da questão. Ela está inserida no contexto da oposição que Maquiavel faz ao uso de tropas mercenárias, especificamente quando o autor trata das derrotas que os italianos sofreram diante da França:

(...) por isso para Carlos, rei de França, foi lícito riscar a Itália com giz; e quem dizia que a causa disto eram os nossos erros [*peccati nostri*], dizia a verdade; embora não se tratasse daqueles em que acreditavam ser, mas destes que eu narrei; e porque eram erros dos príncipes [*peccati di principi*], eles também sofreram as suas penas³⁸.

Está claro que há uma distinção explícita e intencionalmente polêmica entre os “pecados” e os “pecados dos príncipes”. Estaríamos, portanto, diante de dois tipos distintos de transgressão: os *peccati nostri* se opondo à moral convencional – leia-se para o caso: a moral cristã –, e os *peccati di principi*, agindo contrariamente a uma outra moral, à qual o autor se refere por “destes [pecados] que eu narrei”.

Um primeiro ponto a considerar é que não se trata meramente de uma “oposição entre moral e política”, como se costuma lidar com o tema quando se entende que o conflito é entre um elemento moral e um elemento amoral, mas sim entre duas morais distintas. A referência a uma “oposição entre moral e política” é conveniente

³⁸ Maquiavel, N. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., XII; pp.128-129. Notas omitidas. Coloquei entre parênteses os termos utilizados em italiano, pois creio que no contexto da passagem, seria melhor que se tivesse traduzido literalmente o termo “*peccati*” por “pecado”, ao invés de traduzi-lo por “erro”. Em italiano há “*errore*”, que poderia ter sido usado caso a intenção do autor fosse a de indicar um erro de ação qualquer. No caso, porém, Maquiavel busca tratar de um erro que se encontra especificamente no campo da moral, polemizando, e se opondo àqueles que viam na ordem divina as razões das derrotas dos italianos. O termo “*peccati*”, por isso, deveria ter recebido a tradução que leva a carga moral do termo “pecado”, assim como ocorre em outras traduções que, no conjunto, parecem ser menos minuciosas (cf. Maquiavel, N. **O Príncipe**. Trad. de Edson Bini. Hemus: Curitiba, 2002. XII; p. 101). Essa polêmica moral que o autor busca no texto deveria ter sido percebida pelo tradutor que seguimos, já que ele próprio acrescenta uma nota indicando que o trecho “e quem dizia ...” refere-se a Savonarola. (Cf. Maquiavel. **O Príncipe** [Ed. Bilíngüe], op. cit., XII; pp.128-129 nota 90).

como expressão simplificadora, mas ela deveria ser utilizada com um entendimento prévio de que, de modo mais preciso, trata-se de opor a moral cristã a uma moral política. Ou seja, mesmo quando nos referimos à “política”, opondo este termo à “moral”, estamos ainda no campo de um discurso normativo que pretende indicar um modo de agir – e, eventualmente, transformar-se em hábito – com base em um ponto de partida não discutido ou mesmo indiscutível, que adota um fim determinado como pressuposto. Esse caráter indiscutível, que permite identificar a existência de um princípio moral sob – ou sobre – “a política”, é realçado por Carl J. Friedrich, quando este autor afirma: “The state’s security and survival are ‘*hors de discussion*’. Consequently, we might say that it is self-justifying as any absolute value is (for that is presumably what absolute means)”³⁹. A leitura de Friedrich é significativamente diferente da que se realiza aqui, mas interessa notar que o autor enfatiza que a política de Maquiavel se origina de um entendimento que é “moral”, em sentido estrito, na medida em que busca construir um valor superior em uma sociedade corrompida⁴⁰.

Tendo isso em conta, se inserirmos, no âmbito da moral, o trecho do *Príncipe* ora analisado, diríamos que a salvação é o *fim pressuposto* contrariado pelo pecado, e a manutenção do poder é o *fim pressuposto* ao qual o “pecado de príncipe” se opõe. Qualquer um desses “pecados” leva ao fracasso na tentativa de se alcançar o fim pretendido. Claro está que esse entendimento é derivado de análise e não de uma leitura imediata do texto, pois, como foi sublinhado, Maquiavel não teoriza o problema.

Para exemplificar a existência de um verdadeiro conflito moral, podemos nos referir ao tema da crueldade. Desnecessário analisar o que diz a moral religiosa a esse respeito. Maquiavel diz, por sua vez, em certa passagem do *Príncipe*, que a crueldade pode ser “mal usada ou bem usada”, acrescentando em seguida que o modo de utilizá-las bem é cometê-las de “uma só vez, para não ter de renovar tudo e para

³⁹ Friedrich, Carl J. **Constitutional Reason of State**. Providence: Brown University Press, 1957. II, p.23.

⁴⁰ Carl Friedrich conduz sua análise de Maquiavel tomando como eixo o problema moral da corrupção dos costumes que o autor renascentista observa na Itália do século XVI. Daí Friedrich tratar dos aspectos “transcendentes” da moral em Maquiavel, dispensando o debate em torno do tema da técnica e do poder. Seguindo a análise do autor, aliás, há pouco sentido em afirmar que a manutenção do poder é o valor supremo em Maquiavel, dado que este fim está ainda subordinado a um fim mais elevado, que é a restauração da virtude em uma sociedade corrompida. Carl Friedrich, de um modo que me parece um pouco excessivo, entende que em Maquiavel o estado está “empregando as leis para fazer os homens virtuosos” (p.19), o que o leva a aproximar o autor italiano de Cícero e Platão. (cf. Friedrich. **Constitutional Reason of State**, op. cit., Cap. II).

poder, não as renovando, tranquilizar os homens e ganhá-los ao beneficiá-los”⁴¹. Na leitura do capítulo, percebe-se que o “bem” e o “mal”, no trecho, estão condicionados ao fim pressuposto da política, isto é, a manutenção do poder: “Aqueles que observam o primeiro modo, podem com Deus e com os homens ter algum remédio para o seu Estado [*stato*], como teve Agátocles; os que empregam mal a crueldade não conseguem se manter”⁴². A crueldade – falta moral – é conforme a política quando permite a manutenção do poder; quando a dificulta, é contrária. Há, portanto, crueldades más, o que significa que a política, em diversos momentos, coincide com a moral.

Não obstante, como a política não é pré-estabelecida, mas envolve uma análise do caso imediato ao qual se deve responder, moral e política serão termos opostos em outros momentos. Isso pode ser visto também nas passagens em que Maquiavel discute se é melhor ser amado ou temido. O capítulo XVIII do *Príncipe* é dedicado a essa questão, e Maquiavel responde categoricamente que “se gostaria de ser um e outro; mas porque é difícil conciliá-los, é muito mais seguro ser temido que amado, quando se deve ser desprovido de um dos dois”⁴³. Nos *Discorsi*, Maquiavel apresenta respostas condicionais – as quais lembram bastante as considerações de Aristóteles sobre a igualdade – dizendo que quando se governa iguais (*compangni*) “não se pode usar de punição sempre, nem da severidade de que fala Cornélio [Tácito] (...). Mas quem comanda súditos, (...) deve tender mais à punição que à benevolência (...)”⁴⁴. Pouco mais adiante nessa mesma obra, Maquiavel apresentará dois exemplos de como se pode alcançar a “mesma glória” com o amor ou o temor⁴⁵.

Nos casos citados como exemplo, portanto, a interpretação segundo a qual há uma “política autônoma” perceberia duas linhas paralelas, uma para a moral e uma para a política, argumentando que as semelhanças entre alguns pontos de ambas são meramente circunstanciais, e de modo algum determinadas – afinal, retas paralelas não se cruzam. Por esse motivo, não haveria um padrão comum que servisse para julgar tanto as ações morais como as políticas, e não se poderia dizer que certa ação política é “imoral”. Ao invés disso, segundo esse entendimento, qualquer ação política é

⁴¹ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., IX; p.105.

⁴² Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., IX; p.103.

⁴³ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., XVIII; p.165.

⁴⁴ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 19; p. 382.

⁴⁵ Cf. Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 22.

“amoral”, já que não possui relação direta com os padrões pré-definidos das considerações morais, estando fora de seu juízo. Nesse sentido, *humanidade* não seria necessariamente um termo positivo, assim como *crueldade* não seria forçosamente negativo. Se o pressuposto da política é a manutenção do poder, o critério do julgamento político seria, antes de qualquer coisa, a produção do efeito esperado, ou, na terminologia moderna, a utilidade.

É verdade que, além dos exemplos que acabamos de analisar, nas duas obras que acompanhamos, são inúmeras as passagens para corroborar que muitas vezes “bom” e “mau” se referem ao efeito produzido. Tumultos, mentiras, persuasão, artimanhas, astúcias, assassinatos, etc., são ora considerados “bons”, ora considerados “maus”, segundo os resultados que produziram: são bons os que ajudaram o príncipe a manter seu *stato* ou que colaboraram para que a república pudesse preservar sua liberdade⁴⁶. O problema de se considerar o efeito como único critério de julgamento da política será tratado logo abaixo.

Contra a argumentação citada, convém lembrar que a novidade em Maquiavel não é o fato de o autor listar entre os objetivos do governante o de “ ‘manter seu estado’, de ‘realizar grandes feitos’ e de perseguir as elevadas metas da honra, glória e fama”⁴⁷. Tais objetivos já eram apontados pelos “autores tradicionais” da literatura monárquica, que, igualmente, se esforçavam para aconselhar o príncipe a agir almejando esses fins – o princípio de utilidade já estava, portanto, presente. Segundo Skinner, o que Maquiavel viria a modificar era “a natureza dos métodos que uns e outros consideram adequados para realizar aqueles fins”. Diante disso, sustenta o autor, “O contraste essencial diz respeito, isso sim, a duas moralidades distintas – duas exposições antagônicas e incompatíveis do que em última análise se deve fazer”⁴⁸. Considerando estes autores anteriores é possível compreender a crítica de Maquiavel

⁴⁶ Apesar de controversos, esses elementos talvez não tivessem gerado tantos impactos e críticas contra o autor caso não se tivesse entendido que a eles Maquiavel adicionou também a religião, considerando-a fator de cálculo para o poder da república ou do príncipe (Dentre outras passagens, cf. **Discorsi**, Livro I, capítulos 11 ao 15).

⁴⁷ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II,5; p.155.

⁴⁸ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II,5; p.155.

aos seus contemporâneos, acusando-os de louvarem os feitos de Aníbal, ao mesmo tempo em que condenavam sua crueldade, que era a “principal razão” de seus feitos⁴⁹.

Existe, portanto, uma escolha a ser feita para que uma ação possa ser coerentemente julgada. No extremo, as opções são inconciliáveis, já que a escolha ocorre no campo da moral; mas a possibilidade está posta: pode-se julgar pela moral política ou pelos preceitos da humanidade e do cristianismo. Parece ser essa também a conclusão de Skinner quando, tratando do problema da “autonomia da política” em Maquiavel, ele expõe:

A única saída para esse dilema, insiste ele [Maquiavel], consiste em aceitar sem nenhuma reserva que, se um príncipe estiver empenhado seriamente em ‘manter seu estado’, terá de renunciar às exigências da virtude cristã, abraçando de todo o coração a moralidade em tudo diferente que lhe determina a posição que ocupa. Assim, a diferença entre Maquiavel e seus contemporâneos não pode ser corretamente avaliada como a diferença entre uma visão moral da política e uma concepção da política que estaria divorciada da moralidade⁵⁰.

Reforça-se, portanto, que Maquiavel não nos coloca diante de um conflito que opõe a moral a outro elemento “autônomo” chamado de política. O que se faz é criar outro critério de julgamento, mas as ações que forem por ele guiadas continuarão a ser também julgadas pela moral convencional. Por esse motivo, Maquiavel não pretende que o modo “político” de proceder seja “amoral” como se costuma dizer ao tratar da autonomia da política. Ao contrário, ele deixa claro que tal comportamento é polêmico, e explicita que se opõe à moral convencional, ou seja, é imoral; mas insiste que é o único meio de proceder que pode conduzir ao sucesso na ascensão ao poder ou na manutenção do *stato* do príncipe.

Entendo que o que Maquiavel enfatiza é que, no extremo, religião e poder são inconciliáveis e que se deve escolher. O pressuposto que se adotará dependerá dessa escolha inicial, que, em última instância, é subjetiva. O fato é, no entanto, que Maquiavel, como alguém que define seu objeto de estudo, não trata de como proceder

⁴⁹ Maquiavel. **O Príncipe**, op. cit., XVII; p.167.

⁵⁰ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II,5; p.155.

quando se escolhe a religião ao invés do *stato*⁵¹, dedicando-se exclusivamente a indicar o que deve ser feito quando se opta pelo poder⁵². Em todo caso, quando um autor exclui um tema conscientemente, ele não lhe retira a existência. Diante da política, a moral permanece, e o conflito na linguagem o exemplifica quando o autor analisa o “bem” e o “mau” relativo à crueldade: “Bem usadas se podem chamar aquelas – *se é lícito falar bem do mal* [*se del male è lecito dir bene*] – que fazem de uma só vez pela necessidade de assegurar-se (...)”⁵³.

2.2. Como julgar as ações

Diante de alguns conselhos e afirmações de Maquiavel, a prioridade que o autor confere ao efeito, de fato, sobressai. O exemplo emblemático é o da “absolvição” que o autor faz de Rômulo pelo fato de este ter agido em nome do bem comum. No trecho, vulgarizado pela fórmula que afirma que em Maquiavel os “fins justificam os meios”, o autor diz, ao tratar da fundação da república: “Cumpra que, se o fato acusa, o efeito o escuse; e quando o efeito for bom, como o de Rômulo, sempre o escusará: porque se deve repreender quem é violento para estragar, e não quem o é para consertar”⁵⁴. Essa idéia da preponderância do efeito, contudo, pode gerar um entendimento equivocado de que para o autor, a eficácia é a única consideração com a

⁵¹ Termo empregado correntemente por Maquiavel, para significar, sobretudo no *Príncipe*, a posição de autoridade que o príncipe ocupa, seus *status*. A expressão recorrente “*mantenere lo stato*”, portanto, pode significar tanto a manutenção do domínio, o que compreende o território, os súditos e as instituições; quanto a manutenção do poder frente aos demais estados ou frente aos demais cidadãos. Sobre o conceito de *stato*, assim como utilizado por Maquiavel, cf. Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; pp. 226-227. Discutirei este problema de forma mais detalhada no capítulo seguinte (cf. parte I, cap. III, 1.2).

⁵² Delimitação de tema compreensível quando se pensa na biografia do autor e se considera que Maquiavel se dispõe a tratar de política em uma época na qual a moral cristã não precisava ser esmiuçada para ser conhecida – ainda que o trabalho de muitos continuasse sendo o de aplicar as regras gerais do cristianismo às exigências específicas do governo.

⁵³ Maquiavel. **O Príncipe**, op. cit., VIII; pp. 102-103. Grifos meus.

⁵⁴ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 9; p.41. Essa passagem é a mais citada quando se critica a expressão “os fins justificam os meios”. Carl J. Friedrich ao apresentar tal crítica, identifica não apenas este trecho do *Discorsi*, mas também uma passagem do *Príncipe*, como sendo a origem textual dos equívocos. Sobre o trecho aqui citado, ele argumenta que “desculpar [*excusing*] não é justificar [*justifying*], mas quase o oposto”. No *Príncipe*, Friedrich aponta um trecho do final do capítulo XVIII, e corrige a afirmação insistindo sobre o aspecto de racionalidade da passagem: “Thus the passage at the end of chapter eighteenth of *The Prince* which is customarily translated as ‘the end justifies the means’, says in the original that *attioni degli uomini ... si guarda el fine*, an entirely reasonable proposition.” (Friedrich. **Constitutional Reason of State...**, op. cit., II; p. 23 e nota 15).

qual se pode julgar uma ação na política – por isso, talvez, a leitura de Maquiavel é feita nos moldes da máxima citada.

Tal entendimento sobre a utilidade deve ser acurado com a observação de que algumas passagens mostram que o julgamento pelo resultado é apenas um dos modos possíveis de julgar as ações políticas, e não necessariamente o melhor. A seguir, tentarei precisar alguns modos pelos quais Maquiavel julga, a partir da moral política, que uma ação é *boa* ou *má*. Isso deverá trazer um entendimento mais detalhado do que representam os julgamentos pelo resultado para o autor.

Em primeiro lugar, mesmo que se considerasse apenas o efeito como critério da política, seria preciso analisar a questão óbvia entre os efeitos de curto ou longo prazo, não bastando, portanto, a simples eficácia do ato. Está claro, nesse sentido, que Maquiavel se interessa muito mais pelos resultados duradouros do que pela consequência imediata dos eventos que narra⁵⁵ – ainda que seu entendimento fundamental sobre o fim necessário das formas de governo o conduza à compreensão de que mesmo o duradouro é fatalmente finito. É porque o resultado instantâneo tem menos valor, que Maquiavel chama de “bom” os tumultos e revoltas que ele analisa na história de Roma⁵⁶. Em outra passagem, após tecer várias críticas à lei agrária dos Gracos e apontá-la como exemplo a ser evitado devido à falta de prudência que demonstraram seus proponentes, Maquiavel pondera que a lei foi benéfica, porque permitiu prolongar a existência da república:

(...) embora o conflito da lei agrária tenha demorado trezentos anos para acarretar a servidão de Roma, isso teria ocorrido muito mais cedo caso a plebe, seja com essa lei, seja com outros desejos seus, não tivesse refreado a ambição dos nobres⁵⁷.

O segundo ponto a considerar é que Maquiavel critica também o julgamento pelos efeitos. No *Príncipe* isso ocorre quando o autor aconselha manter as aparências apesar das “más ações” praticadas. O juízo que se faz pelos resultados recebe do autor tratamento igual ao que se faz pelas aparências, ou seja, trata-se de um julgamento

⁵⁵ As exceções são alguns momentos onde as consequências ulteriores de alguns fatos narrados são ignoradas em nome de uma estratégia discursiva.

⁵⁶ Cf. Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 4; p.23.

⁵⁷ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 37; p.116.

enganoso, do qual o príncipe deve saber tirar proveito: “(...) o vulgo se deixa levar por aquilo que parece e pelo resultado das coisas; e no mundo não há senão o vulgo, e os poucos não têm lugar quando os muitos têm onde se apoiarem”⁵⁸. Nos *Discorsi*, novamente, o julgamento pelo efeito é menosprezado como procedimento enganoso quando Maquiavel afirma que “(...) todos os homens são cegos e julgam os bons e os maus conselhos pelo seu resultado”⁵⁹.

Assim, há, de fato, um julgamento pelo resultado, mas não necessariamente pelo “resultado prático”, isto é, pelo produto empírico de um conselho ou ação. Se inserirmos o problema nas idéias gerais que os textos apresentam, veremos que por mais que as ações, os conselhos e os planos sejam capazes de atingir um determinado objetivo quando analisados pela razão, o empreendimento pode fracassar, o que se deve aos eventos que escapam ao controle daquele que decide, aconselha ou planeja. Não necessariamente o fracasso do empreendimento não faria com que tais decisões fossem julgadas como “ruins” ao serem analisadas – como poderia supor aqueles que sustentam, sem maiores precauções, que em Maquiavel só há o julgamento pelo resultado. O capítulo VII do *Príncipe* pode servir para ilustrar o que afirmo. Nele, Maquiavel apresenta César Bórgia como exemplo a ser seguido, apesar de ter perdido seu *stato*:

(...) não saberia quais preceitos melhores dar a um príncipe novo, senão o exemplo de suas ações; e se seus modos de proceder não lhe aproveitam, não foi por culpar sua, porque foi fruto de uma extraordinária e extrema malignidade da fortuna⁶⁰.

Sob uma perspectiva mais geral, para corroborar o entendimento aqui proposto, basta fazer a observação do tema da “fortuna”⁶¹ na obra do autor – já bastante discutido por diversos estudiosos – relacionando-o com o problema que tratamos. Considero, portanto, que se podemos dizer que é a eficácia, ou o resultado, o que melhor permite julgar uma ação no âmbito da política, essa eficácia não é a algo a ser medido unicamente pela experiência *post-factum*. Há a presença de um padrão que

⁵⁸ Maquiavel. *O Príncipe*, op. cit., XVIII; 175-177.

⁵⁹ Maquiavel. *Discursos...*, op. cit., III, 35; p.429.

⁶⁰ Maquiavel. *O Príncipe*, op. cit., VII; pp.80-81.

⁶¹ Em passagem sobre a irredutibilidade da fortuna, Maquiavel expõe: “(...) os homens podem seguir [*secondare*] a fortuna, e não se opor a ela; podem tecer seus fios, e não rompê-los”. (Maquiavel. *Discursos...*, op. cit., II, 29 ; p. 291).

poderíamos dizer racional – para evitar controvérsia no uso do termo “científico”⁶² –, que possui bases gerais, e que não se aplica apenas à especificidade dos casos. Tal padrão pertence a um entendimento filosófico e histórico da política, na medida em que se serve dos fatos do passado para retirar deles conclusões gerais, as quais podem ser aplicadas para criar um juízo de valor diante dos eventos específicos tratados. Meinecke, apesar de falar em um método de “puro empirismo” em Maquiavel, apresenta bem o fato de que Maquiavel conduz a experiência à razão, identificando essa passagem com um dos motivos pelos quais o autor florentino produziu efeitos tão duradouros na política:

É possível que nada de novo tenha sido ensinado aos estadistas com este método; novo era, contudo, que tais idéias “fossem ensinadas”. Com efeito, apenas por sua apreensão como princípio, as tendências históricas recebem toda sua força de penetração, elevando-se ao que se pode chamar “idéia”⁶³.

Dizer que em Maquiavel se julga pelos resultados, portanto, é correto, mas insuficiente⁶⁴.

Outro modo de se considerar uma ação como *boa* ou *má*, além da utilidade imediata, além da utilidade de longo alcance, e além da análise histórico-filosófica, é a escolha moral. Caso se proceda por uma leitura que entenda que a política em

⁶² Para o caso, apesar de que devesse ser usado com algumas precauções, o termo científico poderia ser apropriado, já que se procede por meio de constantes para chegar às conclusões. Assume-se em princípio, para todo conselho, o pressuposto de que a fortuna não fará tal ação, supostamente eficaz, fracassar. Assim, por mais que se pretenda histórico, o resultado permanece, em alguma medida, “teórico”.

⁶³ “Es posible que a los estadistas no se les enseñara nada nuevo con ello; nuevo era, sin embargo, que tales ideas “se enseñaran”. Sólo por su aprehensión como principio reciben, en efecto, las tendencias históricas, toda su fuerza de penetración, elevándose a lo que se puede llamar idea” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I,1; p.41). Traduzi comparando a versão espanhola com a francesa (Meinecke, Friedrich. **L'idée de la raison d'État dans l'histoire des temps modernes**. Trad. Maurice Chevallier. Genève : Librairie Droz, 1973. p.42).

⁶⁴ Ao apontar Roma como exemplo a ser seguido, o próprio autor faz uma escolha que contraria a lógica do julgamento pelos resultados. Em trecho que considera se é melhor conferir a guarda da liberdade ao povo ou aos nobres, ele compara Roma – que a teria conferido ao povo – a Esparta e Veneza – que a teria confiado aos nobres. Maquiavel expõe assim as opções: “Portanto, é necessário examinar qual dessas repúblicas fez a melhor escolha. E se remontássemos às razões, haveria argumentos em ambas as partes; mas se examinássemos os resultados ficaríamos do lado dos nobres, visto que a liberdade de Esparta e de Veneza teve vida mais longa que a de Roma” (Maquiavel. Discursos..., op. cit., I, 5; p.24). A opção feita na obra, não ocorre pelo resultado, nem pelas “razões”, dado que são consideradas inconclusivas. Independente de se considerar ou não a opção por Roma algo que resulta de preferência individual, como uma opção meramente opinativa; a escolha ilustra os muitos critérios possíveis para se encontrar o “bom”, e que este não é consequência exclusiva do *resultado*. Sobre essa escolha entre os modelos de Roma e Veneza, cf. notas 68 e 69, infra, e passagem relacionada.

Maquiavel se realiza em um âmbito “amoral”, não se compreende bem porque a moral comum possui relevância para a ação política. Maquiavel expõe que uma vez feita a escolha pela moral comum ou pela moral política, a decisão deveria ser sempre seguida sem hesitação para que se pudesse alcançar o sucesso individual. Os fracassos não resultam da escolha errada. O certo ou errado não está em questão, já que em momento algum se aponta o motivo pelo qual se deve fazer a escolha por uma das opções possíveis; apenas se exige que tal escolha seja feita. O motivo dos fracassos é a incapacidade de tomar uma decisão firme e que seja mantida diante das diversas circunstâncias. Maquiavel o diz ao apontar como deve agir um “príncipe novo”:

São modos crudelíssimos e contrários à vida, não só cristã, mas humana; deles qualquer homem deve fugir e preferir viver como cidadão comum [*privato*] a ser rei com tamanha ruína para os homens; no entanto, quem não quiser trilhar esse primeiro caminho do bem, se quiser manter-se, precisará enveredar por esse mal. Mas os homens trilham certos caminhos do meio, que são de todo danosos; porque não sabem ser nem totalmente maus, nem totalmente bons, (...) ⁶⁵.

Nos capítulos seguintes Maquiavel retornará ainda ao problema, mostrando que essa escolha entre o poder, por um lado e a humanidade, por outro, não cabe exclusivamente ao príncipe. Em um capítulo dos *Discorsi*, o autor coloca o problema pela perspectiva de um comandante que obtém uma vitória, mas que se vê ameaçado pela ingratidão do príncipe, o qual teme que a glória obtida pelo comandante diminua a sua própria. Maquiavel sustenta que o comandante “não poderá fugir à mordida da ingratidão”, e que, assim sendo, lhe resta uma escolha a ser feita. Pode o comandante desistir de reclamar para si a glória da vitória, abandonando o seu exército e colocar-se “nas mãos do príncipe”; ou “se isso não lhe parecer oportuno”, aconselha Maquiavel: “(...) assumo com coragem a conduta oposta, comportando-se segundo a sua crença de que aquela conquista é sua, e não de seu príncipe (...)”. Dito isso, o autor expõe métodos semelhantes aos que sugere ao príncipe para que este mantenha seu poder: novas amizades, expedições militares, corrupção e, ao fim, a punição ao seu príncipe pela ingratidão. A inevitabilidade da escolha é clara:

⁶⁵ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 26; p.89.

Não há outros caminhos, mas como se disse acima, os homens não sabem ser nem de todo malvados, nem de todo bons; e sempre ocorre que, logo depois da vitória, não querem deixar o exército, não podem viver modestamente e não sabem cometer ações violentas e honrosas; assim, por serem ambíguos, entre a incerteza e a ambigüidade são eliminados⁶⁶.

Nos dois exemplos percebemos que a necessidade de uma decisão está colocada tanto para aquele que pretende manter o que adquiriu; quanto para os que buscam obter sua glória – para quem o último passo é o principado. Os meios adequados para uma ação, portanto, serão definidos a partir dessa escolha inicial. É nesse sentido que tais meios podem ser ditos “necessários”: a necessidade é relativa à opção previamente feita. Diante disso, resta a dúvida sobre essa decisão inescapável: poderíamos dizer que Maquiavel compreende que qualquer um que escolha a vida pública optou – ao menos inicialmente – pelo caminho da glória? Isto é, podemos inferir que guiar-se pela humanidade é algo possível apenas para o cidadão *privato*? E que, contrariamente, tudo o que se relaciona ao “público” deve necessariamente seguir os preceitos da moral política, tal qual ele apresenta? Apesar de altamente significativa para o pensamento político, a resposta não é simples e não parece ser possível encontrá-la de modo explícito nos textos; além do mais, ela exigiria uma investigação prévia do grau de desenvolvimento da separação público/privado nos textos do autor.

Para considerar brevemente essas perguntas, convém lembrar que em algumas raras ocasiões Maquiavel argumenta em favor de uma das opções. Apesar de não ditar o certo ou errado frente à opção pelo poder ou pela humanidade quando esta diz respeito aos indivíduos, Maquiavel, ainda que relutantemente, apresenta a opção “certa” diante da escolha que a república ou seu fundador deve fazer entre organizá-la de modo a se manter ou a se expandir – opções que poderíamos tratar como correlativas dos ideais da glória e da modéstia. O autor argumenta a favor da escolha pela república expansionista, mas sem retirar da opção abandonada suas razões, dizendo inclusive que “para criar uma república que durasse muito tempo, seria necessário ordená-la inteiramente como Esparta e Veneza”⁶⁷, que se ordenaram apenas para a manutenção. O motivo da escolha pelo expansionismo, exemplificado por Roma, ocorre porque

⁶⁶ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 30; p.97.

⁶⁷ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 6; p.31.

Maquiavel considera que as repúblicas que escolhem pela manutenção apresentam uma garantia menor⁶⁸ contra as eventuais exigências da necessidade, dado que se fundam em um equilíbrio ténue – que, por um lado, a impede de se expandir, e que, por outro, evita a ambição das demais cidades de dominá-la⁶⁹. Maquiavel complementa, “como todas as coisas humanas estão em movimento e não podem ficar paradas, é preciso que estejam subindo e descendo”, de tal modo que a república que é fundada para a expansão estará mais bem preparada para as coisas às quais “a razão não nos induz”, mas às quais “somos induzidos pela necessidade”⁷⁰.

A resposta, portanto, tende a identificar a política “exterior” aos preceitos da moral política, como se o melhor caminho para as repúblicas fosse a glória, e não a modéstia. É incerto, contudo, dizer que a relação entre as repúblicas, ou entre essas e os principados, é uma relação que Maquiavel considera claramente “pública”⁷¹, de modo que é tendencioso considerar, a partir deste exemplo apresentado, que o público implica a escolha necessária pela moral política.

De modo mais claro, contudo, a participação nas decisões das políticas e nas leis da cidade já são claramente identificadas como ação pública. Com isso em vista, pode-se dizer que há pelo menos dois momentos em que a ação no espaço público parece dispensar, ou ao menos, tornar contingente, a opção pelas normas morais da política ou da humanidade. O primeiro é a análise que Maquiavel faz da presença do “povo” na vida da cidade. É conhecido que o autor divide a cidade em duas “classes” políticas, ou dois “humores”: o povo e os grandes (aristocratas)⁷². Em ambas as obras que analisamos, Maquiavel sustenta que o que move os grandes é o desejo de “comandar e oprimir o povo”, mas que o povo, por sua vez, deseja “não ser comandado

⁶⁸ Ainda que Maquiavel faça tal escolha, os termos pelos quais a decisão é feita são muito menos incisivos do que o autor costuma utilizar, por exemplo, para julgar as ações nas quais ele adota a moral política como pressuposto – por considerar que a escolha já tivesse sido feita – ou para discorrer sobre certas máximas da política. Atente-se, na passagem, à sequência e à repetição, incomum no autor, de vocabulário opinativo, marcado pelos termos “creio” e “acredito” (Cf. Maquiavel. *Discursos...*, op. cit., I, 6; p.32). No trecho, a possibilidade de escolha por um ou outro tipo de ordenamento é aceita como fundamentada em razões e historicamente exemplificada, não se tratando de opor a “verdade efetiva das coisas” à “imaginação” como na crítica que o autor faz, no início do capítulo XV do *Príncipe*, aos que escreveram sobre política pensando apenas no que “deve ser”.

⁶⁹ Maquiavel. *Discursos...*, op. cit., I, 6; p.31.

⁷⁰ Maquiavel. *Discursos...*, op. cit., I, 6; p.32.

⁷¹ É de se notar que ainda hoje as relações exteriores, desenvolvidas em ampla medida segundo uma ótica jurídica das relações internacionais, caminham entre o direito público e o privado.

⁷² Cf. Maquiavel. *O Príncipe*, op. cit., IX; p.105.

nem oprimido”⁷³. Deste confronto resultam as formas de governo, e nota-se que essa é também a origem do que se considera ser a “preferência” de Maquiavel pelo povo⁷⁴. Se – conforme a antropologia de Maquiavel segundo a qual os homens sempre buscam adquirir mais do que possuem⁷⁵ – o povo apresenta alguma ambição, essa é o seu desejo pela liberdade, que existe em função daquele medo de ser oprimido⁷⁶. Interessa notar que, por não pretender conquistar, mas apenas manter, a vida pública do “povo” parece não requerer o recurso aos meios imorais que Maquiavel aconselha àqueles cuja ambição é propriamente, ou diretamente, o poder. Em determinada passagem, ao considerar um exemplo a partir do qual o povo era acusado de recorrer a “meios extraordinários” para conquistar os principais cargos em Roma, Maquiavel argumenta que tanto o desejo de adquirir quanto o de manter apresentam inconvenientes, “(...) porque facilmente ambos os desejos podem dar razão a enormes tumultos”. “No entanto”, adverte em seguida, “no mais das vezes estes são causados por aqueles que mais possuem, porque o medo de perder gera neles as mesmas vontades que há nos que desejam conquistar”. De todo modo, portanto, o povo tem menos motivos para conquistar; e por vezes partem para a conquista estimulados por outros “cujo comportamento incorreto e ambicioso acende no peito de quem nada possui o desejo de possuir”⁷⁷. Daí se pode argumentar, embora de modo questionável, que o povo age publicamente sem que tenha escolhido a moral política como guia de suas ações.

Em outra passagem, porém, esse desapego pela glória em uma ação política – e, portanto, a desnecessidade de se escolher o caminho da moral política – é mais evidente: trata-se da função do conselheiro do estado. Na verdade, neste caso, agir baseando-se na conquista da glória, contraria os conselhos do autor sobre a ação prudente. Aconselhar um príncipe ou uma cidade pode gerar a glória de quem aconselha, se este conselho “resultar algum bem”, mas há que se considerar antes disso que “todo o mal que porventura resulte será imputado ao autor do conselho”, ou seja,

⁷³ Maquiavel. **O Príncipe**, op. cit., IX; pp.105 e 107.

⁷⁴ Sobre os *gentiluomini*: “Esses são perniciosos em todas as repúblicas e em todas as províncias (...)”. (Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 55; p.161)

⁷⁵ Problematizarei em passagem mais adequada o significado dessa antropologia maquiaveliana (cf. parte I, cap. V, 2).

⁷⁶ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 4; p.23; e I, 16.

⁷⁷ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 5; p. 26.

conclui o autor: “(...) o prêmio não compensa nem de longe o dano”⁷⁸. Ao fim, sua sugestão – certamente com mais carga de experiência ainda que os outros ensinamentos políticos – é a de que se deve apresentar as opiniões “com moderação” e “sem paixão”, de tal modo que “se a cidade ou o príncipe a acatar, que o faça por vontade própria, não parecendo que foi arrastado pela insistência do conselheiro”⁷⁹. Disso, o máximo que o conselheiro pode tirar de proveito, é algo que se encontra entre a satisfação individual e a vingança:

E, se neste caso falta a glória conquistada por quem, contrariando muitos, é o único que aconselha alguma coisa que dá certo, existem em compensação dois benefícios: o primeiro é não correres riscos; o segundo é que, se aconselhares alguma coisa com modéstia, e, contrariando-se o teu conselho, for acatado o de outra pessoa, provindo daí alguma ruína, será grande a tua glória. E, embora não possas gozar a glória conquistada com os males de tua cidade ou do teu príncipe, é preciso dar-lha alguma importância⁸⁰.

Não há dúvida que aconselhar o príncipe ou a república é participar da vida pública, e, mesmo assim, vimos Maquiavel propondo que o conselheiro abra mão da glória – e, conseqüentemente, daqueles preceitos, por vezes imorais, que possibilitam adquiri-la. Como discutido, são os fins escolhidos que definem os meios a serem adotados. Se no cargo de conselheiro não se deve buscar a glória, isso certamente significa que não há *necessidade* de se recorrer aos meios daqueles que se decidiram pelo poder ao invés da humanidade. De acordo com tal entendimento, estamos diante de uma ação pública para a qual os preceitos da moral política não são necessários; e, sendo a necessidade a única justificação moral geral em Maquiavel, poderíamos dizer, talvez, que o recurso aos meios desonestos seria até mesmo condenável – excetuando o caso no qual o conselheiro visasse assumir o poder do príncipe ou da república.

Embora o problema seja de difícil solução, os autores do maquiavelismo, teóricos da razão de Estado, transmitirão uma leitura de Maquiavel segundo a qual este autor considera que há uma relação necessária entre vida pública e moral política. Nos moldes propostos pelo pensamento sobre a razão de Estado, essa relação é, no mínimo,

⁷⁸ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 35; p. 427.

⁷⁹ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 35; pp.428-429.

⁸⁰ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 35; p.429.

controversa. Não questiono que tal relação exista em Maquiavel, o que pretendo contestar é o fato de ela ser *necessária*, entendida como um aspecto incontornável, pertencente à “natureza da política”. Pelo que foi aqui discutido, há escolhas morais que precedem as escolhas sobre os meios. Tais escolhas se apresentam não só para aquele que se encontra na condição de cidadão privado, mas também para os que, participando dos assuntos públicos, não buscam aumentar seu *status*. Contrariamente a isso, os únicos aos quais se lhes impõe absolutamente os preceitos potencialmente imorais da política parecem ser os príncipes, os fundadores dos estados e os que pretendem chegar rapidamente ao poder.

Essa possibilidade de escolha moral foi geralmente ignorada pelos autores da razão de Estado ao considerarem que Maquiavel ensinava que a política possuía “regras próprias” que deveriam ser seguidas, e que tais preceitos eram válidos independentemente do fim político daquele que age na esfera pública. Com isso, tais autores fizeram com que as técnicas que Maquiavel apresenta como recursos para a conquista do poder fossem entendidas como ensinamentos para quaisquer fins políticos – tão distantes quanto a administração do governo, ou a restauração do catolicismo em um Estado dividido pela Reforma. É por esse motivo que, na maior parte daqueles autores, os meios não eram questionados, e o julgamento sobre a “boa” ou “má” razão de Estado⁸¹ era feito apenas segundo o fim em nome do qual tais meios deveriam ser empregados.

Se é verdade que no Renascimento a distinção público-privado já existe de forma relativamente clara no que diz respeito à ação, Maquiavel – no entendimento de alguns, ou o maquiavelismo apropriando-se de seus textos, para outros – a faz funcionar no âmbito da moral, abrindo espaço para o imaginário de que na vida pública a moral convencional não *deve* operar. O resultado é o surgimento de uma razão própria ao espaço público, a qual não é objeto de escolha, mas condição *necessária* para os governantes, magistrados, ou para todos os encarregados de administrar a vida privada tomando decisões públicas. Assim sendo, um dos resultados mais duradouros dessa distinção entre duas morais – entendida como se o autor propusesse uma política indiferente às regras morais –, é que ela gera uma idéia forte de separação entre público

⁸¹ Sobre a idéia de “boa” e a “má” razão de Estado, cf. parte I, cap. III, 2.2.

e privado que resultará na larga aceitação de que os procedimentos injustos *são* inerentes ao exercício do governo e que o governante *deve* aceitá-lo em nome da eficiência. Colocando de outro modo: passa-se a entender que o que chamamos aqui de “moral política” não é um dos modos possíveis de proceder quando se está em âmbito público, mas o único. A existência de uma moral própria ao âmbito público, ou ao Estado, a partir do momento em que a filosofia moderna supõe que só o Estado pode ser tratado como propriamente público, é um dos fundamentos a partir dos quais diversos princípios da razão de Estado irão se desenvolver.

3. A nova moral e sua virtude

O conflito entre *virtù* e fortuna é certamente um dos temas mais discutido nos estudos sobre Maquiavel. Nessa pesquisa, limitarei o tratamento dessa questão, inserindo-a no problema das inovações produzidas pelo autor sobre o pensamento político e buscando, mais especificamente, circunscrevê-la ao “conflito na razão” que tais inovações produziram⁸². É desse conflito que o tema da razão de Estado precisava partir para poder se desenvolver em sua especificidade no interior do pensamento mais amplo sobre a política. O objetivo nesse ponto, portanto, não é tanto mostrar a transformação pela qual o conceito de *virtude* passa, mas a configuração final desse conceito após tais mudanças.

Como foi discutido, na obra de Maquiavel, o espaço que a moral política ocupa na razão, contrariamente ao espaço que ela ocupa nos textos, é um espaço compartilhado, e não um espaço exclusivo. De fato, porém, apenas a moral política é discutida pelo autor, enquanto que a moral comum é apenas citada, seja para ser excluída das análises, seja para ser mostrada como instrumento da política. No âmbito das idéias, essa divisão é, talvez, a maior inovação de Maquiavel, pois é ela que permitirá ao autor passar à questão das técnicas do poder de um modo tão direto quanto

⁸² Para a idéia de “conflito na razão”, cf. parte I, cap. III, 2.

é feito, sem os contornos de um discurso hesitante, e contra um imaginário tão bem estabelecido quanto o do príncipe virtuoso.

Se for entendido que a passagem de uma moral à outra ocorre em ampla medida pela vontade individual, percebe-se que apesar dos procedimentos claramente anticristãos que aconselha, não há forçosamente um ateísmo ou um valor anti-cristão em Maquiavel, como pretenderam seus adversários, e mesmo alguns admiradores. O que existe é a apresentação de uma escolha entre o bem e o mal em potência⁸³. Ora, a escolha entre o bem e o mal, estava já presente em Agostinho, e é recorrente na teologia cristã quando esta coloca o problema do livre arbítrio. Mais do que na possibilidade de escolha, a controvérsia com a religião parece estar muito mais no fato de Maquiavel sustentar que abandonar o caminho do bem é o modo mais certo de se alcançar a glória. Como expõe Meinecke – que defende a idéia de um Maquiavel ateu, as idéias sobre os meios imorais na política não eram novas, “novo era apenas que se ousasse expressá-las e inseri-las em um sistema de base filosófica”⁸⁴. Ao apontar o caminho do mal como aquele a ser seguido na busca da glória, o autor leva ao extremo o distanciamento entre os objetivos mundanos e as normas morais, invertendo, ao fim, a posição que o “bem” e o “mal” ocupam na tradição filosófica e – nesse aspecto sim, de modo frontalmente oposto à religião – tornando atrativo e aconselhável o agir contrariamente aos preceitos religiosos e de humanidade.

Apesar de não ser convencionalmente discutido nos termos que aqui apresento, a existência de um outro âmbito moral fica clara nos estudiosos do autor quando estes analisam o conceito de *virtù* nos textos⁸⁵. No humanismo, o termo estava

⁸³ Como foi visto, a manifestação desse mal é potencial, e não constante, já que agir pela moral política não implica por si só agir “mal” segundo a moral cristã. A precaução de Maquiavel é contra a fortuna e as exigências que esta impõe como *necessidade*. O imoral e o anti-religioso só são chamados a se manifestarem nesses casos de necessidade, e Maquiavel deixa claro que seu uso constante é tão prejudicial aos fins políticos quanto a sua recusa obstinada.

⁸⁴ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I,1; p.40.

⁸⁵ Em muitos dos comentadores, o tema da *escolha moral em Maquiavel*, não é explorado porque se assume que a política possui um espaço próprio dentro do âmbito moral. Ou seja, o tema não é discutido porque é tomado como pressuposto. Meinecke, por exemplo, apesar de repetir a todo o momento que Maquiavel separa a moral da política, afirma que a “esfera ética da *virtù*, estava situada, então, ao lado da esfera moral corrente (...)” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit. I,1; p.35).

Considero, contudo, que é justamente a familiaridade que, muitas vezes nos faz ignorar o que está à vista, motivo pelo qual busquei analisar este aspecto da separação entre moral e política mais detalhadamente. O que pretendi fazer ao abordar o tema da *justificação pelos resultados* e da *autonomia da política*, foi tornar mais preciso o uso dessas expressões e idéias, tendo em conta que as leituras pouco

diretamente relacionado às qualidades morais – ora as da antiguidade clássica, ora as do cristianismo. Já nas obras de Maquiavel, o conceito encontra-se essencialmente ligado às qualidades políticas. O uso desse termo já carregado de significado moral, ainda que de forma inovadora⁸⁶, ilustra bem o que aqui se disse sobre a política possuir um espaço próprio *na* moral, e não fora dela.

Assim como a moral comum possui regras a serem seguidas e um fim a ser buscado, a nova moral proposta por Maquiavel possui também regras e finalidades próprias. Outra questão é a de saber em que medida é possível apreender tais regras. Também de maneira análoga à moral comum, a moral política combate os fins e os meios que lhe contrariam dizendo-os errados, falsos, ou aparentes. É o que se percebe no capítulo XV do *Príncipe*, no qual Maquiavel diz que ainda fosse louvável, um príncipe não poderia ter apenas boas qualidades, uma vez que a “condição humana não o permite”. A isso o autor acrescenta que o príncipe deve saber escapar à infâmia, mas “não podendo fazê-lo pode deixar-se levar com menos escrúpulo”. O conselho é para que o governante não se deixe guiar pelas *aparências*:

E ainda não se preocupe em incorrer na infâmia daqueles vícios sem os quais dificilmente poderia manter o poder; porque, se se considera tudo muito bem, encontrar-se-á algo que parece *virtù*, que seguindo-a seria sua ruína: e alguma outra [coisa] que parece vício e, seguindo-a consegue a segurança e o seu bem-estar⁸⁷.

Na passagem, os fins em vista dos quais os erros e os acertos serão definidos, e em função dos quais se considerarão “aparentes” o vício e a *virtù*, é a segurança e o bem-estar do príncipe, o que poderíamos resumir no objetivo mais amplo

minuciosas dos textos acabam por ignorar tais observações, e caminham para uma leitura de Maquiavel segundo o modelo do maquiavelismo. O resultado é, geralmente, ou a demonização do autor, ou, entre os “maquiavélicos”, o entendimento de que o mérito de Maquiavel está em exhibir uma “natureza do poder”, que deve servir de orientação para qualquer relacionamento social.

⁸⁶ O uso que Maquiavel faz do termo “*virtù*” é um bom exemplo da mudança de significado que ocorre quando um termo passa de um “paradigma” a outro do pensamento político (cf. parte I, cap. I 2.1). Como pretendo mostrar, ainda que o termo permaneça, e ainda que continue inserido no mesmo campo do conhecimento – dos valores, ou da moral –, surge uma nova relação entre este termo e os demais vocábulos que o sustentam e que nele se baseiam para adquirir significado pleno. São essas mudanças de significado relacional que acabam, ao fim, engendrando uma nova “rede conceitual” e fazem o pensamento político passar de um momento ao outro de seu desenvolvimento.

⁸⁷ Maquiavel. *O Príncipe* (Ed. Bilíngüe), op. cit., XV; p.157.

já citado, pressuposto pela moral política: *mantenere lo stato*⁸⁸. O trecho permite uma compreensão inicial de como, nos casos de necessidade⁸⁹, os vícios e a *virtù* – sem adjetivos – se transformam em vícios e *virtù* “aparentes”. É diante das circunstâncias empíricas que ocorre a referida inversão entre “bem” e “mal”. Uma vez feita a escolha moral, o que se julga para determinar a virtude é a prudência⁹⁰, isto é, a capacidade de decidir e agir diante do caso específico, do evento único⁹¹; e não mais a moral.

Diante de quem age visando o poder, a oposição que a virtude enfrenta não é a do pecado, entendidos pela religião como condição essencial do homem; ou a do vício, caracterizado por sua ação incorreta que resulta de arbítrio moral impróprio frente aos casos particulares. Do modo como aparece no humanismo, e não apenas em Maquiavel, o maior obstáculo à *virtù* é a fortuna, esta que não determina a ação humana, mas que tampouco é objeto de sua escolha.

A idéia de fortuna remonta a uma divindade da época clássica romana que é retomada na Renascença⁹². Apesar de sua origem pagã, e da oposição que lhe impôs o agostinismo político, houve um longo convívio entre as idéias de fortuna e a idéia cristã de Providência divina⁹³. Este convívio o humanismo modificou, mas não extinguiu. A semelhança mais abrangente é que em ambas há um elemento extra-humano que impõe limite às ações livres. Gradualmente essas idéias vão se diferenciando, a princípio no interior do próprio pensamento cristão. Mais tarde, elas resultam, enfim, em dois elementos mais claramente distintos: a fortuna está para a incerteza e a desordem assim como a Providência está para a pré-determinação e a ordem. No Renascimento, apesar de ainda guardar o vínculo com a Providência, a idéia de fortuna é retomada da

⁸⁸ Sobre o uso da expressão, cf. nota 51, supra.

⁸⁹ No mesmo capítulo: “Assim, é necessário a um príncipe que deseja conservar-se no poder, aprender a não ser bom, e sê-lo e não sê-lo conforme a necessidade.” (Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., XV; p.155).

⁹⁰ O termo prudência é outro que sofre alterações significativas quando o vemos funcionar no discurso da antiguidade clássica, no medieval, no renascentista e no moderno. De qualidade relacionada à prática, mas ligada a virtudes metafisicamente definidas, o termo vincula-se, no último momento citado, à capacidade prática de definir os melhores meios para fins quaisquer, independente da conexão entre esses fins e as virtudes morais convencionais como a justiça e a sabedoria.

⁹¹ No capítulo XX, sobre a “utilidade” das coisas feitas pelos príncipes: “(...) não se pode dar determinada sentença se não se conhece as particularidades daqueles Estados nos quais se tivesse que tomar alguma semelhante deliberação” (Maquiavel. **O Príncipe** [Ed. Bilíngüe], op. cit., XX; p.203).

⁹² Cf. Skinner. As fundações..., op. cit., II,4; pp. 115 e seg.

⁹³ Para o modo como a idéia de providência divina começa a se aproximar da idéia de fortuna no pensamento político medieval, cf. Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., II, II, 3; pp.141-143.

Antiguidade de um modo significativamente diferente do que ocorre na Idade Média, uma vez que “(...) ela recupera entre os humanistas seu papel de poder ora favorável, ora hostil ao homem, deixando um campo real à sua liberdade de ação”⁹⁴, afastando-se mais da doutrina de Agostinho segundo a qual os êxitos humanos ocorrem pela graça de Deus. O conflito entre *virtù* e fortuna, portanto, é mais uma questão legada a Maquiavel por uma longa tradição de pensamento.

No pensamento humanista, contudo, a virtude que se opõe à fortuna está ainda freqüentemente ligada à moral religiosa ou a um fim metafísico determinado⁹⁵. Mesmo os autores republicanos do humanismo cívico, que tornam o problema da virtude mais mundano, reconhecem a *virtù* em função de um fim determinado *a priori*, e “tendem (...) a definir a idéia de *virtù* como uma preocupação em promover, acima de tudo, o bem público”⁹⁶. No humanismo, em todo caso, ainda que de maneira singular a condição da virtude seja o esforço e não mais a dádiva divina ou a origem do indivíduo, este ideal encontra-se – até Maquiavel – muito próximo àquelas qualidades que constituíam a idéia de nobreza⁹⁷: prudência, magnanimidade, temperança, justiça, piedade, religião e fé.

Como bem se sabe, algumas dessas qualidades são as mesmas que Platão apresenta na *República*⁹⁸, mas a sua chegada ao Renascimento ocorre também por meio dos conselhos ao príncipe que João de Viterbo escreve no século XIII⁹⁹. Essas virtudes elencadas serão utilizadas tanto pelo pensamento republicano quanto pelos escritos monárquicos do humanismo, e estarão presentes de forma marcante no gênero dos *Espelhos do Príncipe* do século XV¹⁰⁰. Ambas as vertentes entenderão a *virtù* como as

⁹⁴ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p.233.

⁹⁵ Leon Alberti em trecho representativo do que aqui se discute, sintetiza dizendo que a *virtus* “nada mais é que a natureza perfeita e bem desenvolvida”. (Citado por Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 4 ; p. 115).

⁹⁶ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 6; p. 196.

⁹⁷ Na verdade, a idéia de virtude redefine o ideal de nobreza na Renascença italiana, fazendo este último passar de uma característica oriunda da linhagem familiar e das heranças, para algo que se alcança e se mantém individualmente e pelo mérito (cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 4; p.102-103).

⁹⁸ As que Platão apresenta são sabedoria, coragem, temperança e justiça (cf. **República**, Livro IV 427e). Quanto às três últimas, Skinner diz que foram um acréscimo feito pelo humanismo do que se considerava serem “as qualidades cristãs fundamentais”. (Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 5; p. 147).

⁹⁹ Cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., I, 2; pp.55-56.

¹⁰⁰ Cf. nota 8, supra.

“qualidades que asseguram o sucesso na vida política”¹⁰¹. Apesar desses pontos em comum, algumas mudanças promovidas pelos autores dos *Specula*, abrirão caminho às modificações mais profundas que Maquiavel, por sua vez, viria a introduzir ao usar o termo *virtù*.

De um modo geral, os autores dos *Espelhos* continuavam a entender a virtude como “a qualidade que capacita alguém a enfrentar a força da fortuna e a atingir honra, glória e fama”¹⁰². Senellart chama a atenção para o fato de que esse entendimento dos fins para os quais se orienta uma ação virtuosa já constituía uma ruptura com a tradição dos *Specula* da Idade Média, visto que segundo o ideal de *virtus* ensinado aos príncipes medievais, era preciso desprezar “as honrarias, a glória e a fama e aspirar somente às recompensas celestes”¹⁰³. Outro ponto ainda mais importante que diferencia o pensamento medieval sobre a virtude e a idéia de *virtù* tal como esta se apresenta no Renascimento tardio, é que quando estavam inseridas na doutrina ministerial do poder do rei¹⁰⁴, as virtudes que o príncipe deveria observar eram as mesmas que se exigia dos súditos. Ocorre que, “ocupando a função mais eminente da sociedade, [o rei] devia possuí-las no mais alto grau”¹⁰⁵. Ainda em Gil de Roma, no século XIII, persiste a idéia de que o “governo de si [é] a condição para o governo dos outros”, de tal modo que situam-se ainda “no mesmo plano [a] moral individual e [a] moral política”. Esse entendimento começará a se modificar com Tomás de Aquino, quando este afasta a virtude do príncipe da do súdito ao distinguir na noção de virtude uma “prudência régia” específica¹⁰⁶.

Ao ser utilizada pelos autores humanistas dos *Espelhos*¹⁰⁷, a distinção entre a *virtus* do príncipe e dos cidadãos ganha contornos mais nítidos, aproximando-se da

¹⁰¹ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 6; p. 197. Ao considerar apenas esse aspecto formal envolvido no conceito, Skinner sustenta que este entendimento pode ser encontrado também no pensamento de Maquiavel.

¹⁰² Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 5; p. 146. Cf também Senellart. *As Artes de Governar*, op. cit., III, I, 1; p.233.

¹⁰³ Senellart, no trecho, cita a oposição de Tomás de Aquino a Cícero sobre esse respeito (Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p.233).

¹⁰⁴ Para breve explicação sobre a doutrina do *ministerium regis* cf. parte I, cap. I, 2.1.

¹⁰⁵ É porque deveria ser a imagem da perfeição e portador de todas as virtudes que o rei era considerado “a imagem de Deus” (*imago Dei*). Só assim poderia ele servir de exemplo de comportamento a ser seguido pelos súditos.

¹⁰⁶ Exceto nos locais assinalados, para a passagem da noção de virtude medieval para a noção humanista, resumi o que expõe Senellart (cf. Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; pp.233-237).

¹⁰⁷ Sobre o gênero dos *Specula*, cf. nota 8, supra.

distinção entre o público e o privado, e avançando um passo a mais no longo processo de afastamento entre governantes e governados. Patrizi por exemplo, afirma que “as virtudes do governante são uma coisa, as do povo, outra”¹⁰⁸, e relaciona a virtude do cidadão com uma “qualidade relativamente passiva, englobando o cultivo da ‘obediência e boa vontade’ e da ‘gratidão pelos benefícios que recebem dos seus reis’.”¹⁰⁹. Dentre as qualidades específicas dos reis e príncipes encontravam-se, principalmente, a liberalidade, a magnificência, a clemência¹¹⁰ e a honra¹¹¹.

O conceito que Maquiavel faz de *virtù* acolhe esta distinção que modifica a idéia tradicional de virtude. Meinecke afirma que essa divisão gera uma virtude “original” e uma “derivada”, sustentando que ela é “de enorme significação para o entendimento total dos fins políticos de Maquiavel”¹¹². Segundo o historiador alemão, a virtude original era aquela *virtù* superior do fundador dos Estados. Essa *virtù* excepcional é identificada pelo autor não apenas como a condição para que surgisse a virtude dos cidadãos, mas, ao que parece, também como algo necessário para mantê-la – com exceção dos povos não corrompidos dos quais fala Maquiavel nos *Discorsi*:

(...) era esta [a virtude do fundador e do condutor de Estados], pensava ele [Maquiavel] que, por “ordenamentos” adequados, extraía do material medíocre e triste da humanidade comum, a *virtù* no sentido de virtudes cívicas, uma virtude de segunda ordem que apenas poderia prosperar no solo de um povo que tivesse preservado seu contato com a natureza¹¹³.

¹⁰⁸ Citado por Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 5; p. 146.

¹⁰⁹ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 5; p. 146.

¹¹⁰ De onde se sustentava que ser amado é melhor que temido.

¹¹¹ A partir da qual se exortava ao cumprimento das promessas. Para o trecho, cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 5; pp. 148-149.

¹¹² Interessa notar que, para Meinecke, é o conceito de *virtù*, cindido entre o fundador do Estado e os cidadãos, que permite encontrar “uma ponte interna entre as tendências republicanas e monárquicas do autor” (cf. Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I,1; pp.34-35).

¹¹³ Na tradução francesa: “Car c’est elle, pensait-il, qui avai distillé le médiocre et triste matériel de l’humanité moyenne pour en tirer, par des ‘ordonnances’ appropriées, la ‘virtù’ au sens de vertu civiques, une ‘virtù’, en quelque sorte, de seconde ordre, que ne pouvait prospérer que sur le sol d’un peuple ayant gardé intacte sa fraîcheur naturelle.” (Meinecke, Friedrich. **L’idée de la raison d’État dans l’histoire des temps modernes**. Trad. Maurice Chevallier. Genève: Librairie Droz, 1973I, 1; p.36). Na tradução espanhola: “Esta era, en efecto, la que según él [Maquiavelo], extraía, por “órdenes” adecuados del material malo y triste en sí de la humanidad corriente, la *virtù* como la virtud ciudadana, es decir, como una *virtù* de segundo orden que sólo podía ser duradera sobre la base de un pueblo no pervertido y todavía en contacto con la naturaleza” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I,1; p.34). Traduzi a passagem comparando as duas versões, por considerar que seu significado não está claro na tradução espanhola que venho seguindo como referência.

Como assinalado, essa distinção já era corrente no pensamento político, mas caso se considere, como Meinecke, que a virtude do príncipe é condição da virtude dos cidadãos, encontra-se, nesse ponto, a originalidade do conceito de *virtù* em Maquiavel. Tal entendimento é, contudo, questionável. Seria possível dizer de modo mais seguro que a virtude do príncipe pode produzir a dos cidadãos, já que é a sucessão de príncipes virtuosos que restaura uma república corrupta. Mas disso não se pode inferir que a ausência de um príncipe virtuoso implique cidadãos corruptos, pois, no extremo, esse argumento impossibilita a experiência republicana para os povos que não mais estão “em contato com a natureza”. Apesar da dificuldade de se manter a república, há ainda confiança nas boas leis e instituições, das quais Maquiavel se ocupa em boa parte do primeiro livro dos *Discorsi*. Em Maquiavel, de fato, os bons “ordenamentos” das cidades livres são instaurados ou restaurados por aqueles dotados de “virtude original”, mas não necessariamente são mantidos por eles. Com as “boas leis”, portanto, é possível afastar de modo duradouro os cidadãos do comportamento corrupto, ainda que o príncipe seja novamente exigido naqueles momentos inevitáveis de restauração dos princípios.

Haja ou não novidade no aspecto comentado por Meinecke, é perceptível que Maquiavel inova ao considerar a divisão pré-existente do conceito de *virtù*. O aspecto de originalidade mais notável ao utilizar este conceito é o esvaziamento de seu significado, que o autor promove ao retirar do termo a relação com as qualidades da moral, e particularmente da moral cristã, que a idéia ainda possuía nos demais autores do Renascimento. Senellart observa esse feito do autor do *Príncipe* reforçando o seu caráter inovador e afirmando que contrariamente às “qualidades estáveis” da *virtus* humanista, Maquiavel inscreve o uso da *virtù* “numa pura dinâmica de relações de força” e “retira-lhe toda realidade substancial”¹¹⁴.

Como discutido no capítulo anterior, portanto, a força encaminha-se cada vez mais para o núcleo da política, ajudando a definir os elementos que a compõem¹¹⁵. Tendo isso em mente, podemos perceber de modo mais claro como os eventos históricos mencionados naquele capítulo colaboraram para o surgimento do tema da razão de Estado e conseqüentemente para conduzir o pensamento político rumo à

¹¹⁴ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p.239.

¹¹⁵ Cf. parte I, cap. I, 3.

política moderna. É pela centralidade que a força irá adquirir no pensamento político que se passará a um dos entendimentos constitutivos da razão de Estado, o qual afirma a existência de uma moral do governante que não é só específica, como o Renascimento já propunha, mas também inacessível aos “cidadãos comuns”¹¹⁶.

Maquiavel, portanto, faz com que o conceito de *virtù* seja desprovido de seu conteúdo, desobrigando o príncipe daquelas exigências definidas *a priori*. As noções tradicionais do conceito de *virtus*, porém, não desaparecem; elas passam à esfera do desejável. Outrora consideradas qualidades morais imperativas, elas tornam-se um conselho a ser seguido na medida do *possível*, mas cuja observância pode ser contraproducente nos casos em que a *necessidade* obriga a contrariá-los. No capítulo XVIII do *Príncipe*, Maquiavel deixa claro, mais uma vez, que a decisão de agir por tais virtudes não é meramente uma questão de preferência, mas um problema que o instante coloca:

(...) é necessário que ele tenha um ânimo disposto a mudar segundo o que lhe ordenem os ventos da fortuna e as variações das coisas exigirem; e como acima se disse, *podendo*, não separar-se do bem, mas, se *necessário*, saber praticar o mal¹¹⁷.

Pela menção à necessidade, Skinner atenta para o fato de que não se trata de uma liberação absoluta das virtudes convencionais¹¹⁸. Sem dúvida, deve haver esse reconhecimento, mas deve-se somar a ele o entendimento de que há uma inquestionável relativização dos valores morais, a qual torna discutíveis os valores tradicionais da virtude. O resultado, sem o qual a idéia de razão de Estado dificilmente poderia se sustentar, é que o discurso amplia seu poder sobre a moral e, como Maquiavel expõe, quando diz que o príncipe pode descumprir a palavra dada – o que se opõe ao valor da justiça ou da honestidade que era exigido do príncipe na *virtus* humanista: “[não] faltarão ocasiões legítimas para um príncipe poder dourar [*colorire*] a inobservância”¹¹⁹.

¹¹⁶ O tema será discutido mais adiante (Cf. parte I, cap. V).

¹¹⁷ Maquiavel. **O Príncipe**, op. cit., XVIII; p.175. grifos meus.

¹¹⁸ Ao comentar a questão, o autor mostra a permanência de elementos da noção de *vir virtutis* que constituía a idéia humanista de *virtus*. Como tal noção centrava-se no ideal de coragem, de um “homem genuinamente viril”, o autor inglês a relaciona com a passagem desse mesmo capítulo do *Príncipe*, na qual Maquiavel aconselha o príncipe a se comportar ora como homem ora como animal. (Cf. Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 5; pp. 156-157).

¹¹⁹ Maquiavel. **O Príncipe** [Ed. Bilíngüe], op. cit., XVIII; p.173.

No vazio que resta ao conceito de *virtù*, são os fins que ajudarão a caracterizá-la e, fundamentalmente, aquele fim supremo da política em Maquiavel, a manutenção do *stato*. Convém, portanto, para compreender bem o conceito de *virtù* no autor, entender que a máxima segundo a qual “os fins justificam os meios” gera uma leitura equivocada, ou, pelo menos, enviesada, da obra de Maquiavel. Como busquei realçar em diversos momentos, é a “necessidade” que definirá o “dever ser” da ação – “dever ser” que, em todo caso, está sempre em transformação¹²⁰. Além disso, os fins não podem, por si só, justificar os meios, dado que Maquiavel expõe claramente, diversas vezes, que é possível chegar aos mesmos resultados procedendo por meios diferentes – e inclusive opostos¹²¹. Ou seja, não basta apresentar o fim almejado para se confirmar a virtuosidade de um modo de proceder. Ao invés disso, é a necessidade que, independente dos fins, tornará uma ação virtuosa.

Os fins, portanto, têm importância ao se considerar a *virtù* de uma ação, na medida em que é diante deles que a *necessidade* surgirá. A chancela final, porém, caberá a esta última: é a *necessidade* que definirá a *virtù*. Como, porém, a noção de *necessidade* tampouco se define exclusivamente pelos fins, já que o *necessário* varia com o tempo, convém dizer que não é ela, mas a fortuna que se opõe à *virtù*. A necessidade, por sua vez, não é obstáculo ou ajuda, oposição ou colaboração; em relação à *virtù* ela se apresenta mais precisamente como sua condição de ser: quanto maior a necessidade maior é a possibilidade de que a *virtù* se manifeste¹²².

Ao analisar o tema ora discutido, Skinner se aproxima de uma definição de *virtù* ao dizer que o termo será utilizado por Maquiavel “para se referir a *todo* o

¹²⁰ Como tratarei de expor em seguida, esse “dever ser”, mesmo quando considerado em face dos fins da moral política, é algo que deve ser visto com ceticismo em uma leitura de Maquiavel. Uma leitura geral dos textos permite perceber que os ensinamentos e as máximas políticas que o autor expõe nas obras não são um “conselho” no sentido convencional do termo. Muito mais do que um modo de proceder desejável, trata-se de apontar ações possíveis. Daí se falar tanto sobre as técnicas de Maquiavel.

¹²¹ “Daqui advém aquilo que eu disse, que dois, agindo diferentemente, chegam ao mesmo efeito; e dois igualmente agindo, um alcança seu fim e outro não.” (Maquiavel. **O Príncipe** [Ed. Bilíngüe], op. cit., XXV; p.239). Cf., igualmente, Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, caps. 21-22.

¹²² Um exemplo que surge quando Maquiavel comenta sobre aqueles que edificam novas cidades: “Neste caso, conhecem-se a *virtù* do edificador e a fortuna do edificado, que é mais ou menos maravilhosa conforme seja mais ou menos virtuoso aquele que lhe constitui o princípio. *Virtù* esta que se conhece de dois modos: o primeiro é na escolha do local; o segundo na ordenação das leis. E como os homens agem por necessidade ou por escolha, e como se vê que é maior a *virtù* onde haja menos escolhas, é de pensar que, para a edificação das cidades, talvez fosse melhor escolher lugares estéreis (...)” (Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 1; pp. 9-10).

conjunto de qualidades, *sejam elas quais forem*, cuja aquisição o príncipe possa achar necessária a fim de “manter seu estado” e “realizar grandes feitos”¹²³. A definição, por abrangente que seja, é bastante minuciosa, já que permite perceber, no mínimo, quatro problemas fundamentais do uso do vocábulo “*virtù*”: 1) os fins em torno do qual o termo adquire significado – relativos à política ou à glória; 2) a flexibilidade moral de seu uso, que ocorre aplicado a diversas qualidades – “sejam elas quais forem”; 3) a presença coordenada da noção de *necessidade*, e; 4) o entendimento – que julgo imprescindível – de que a *necessidade* não possui em Maquiavel uma aparência metafísica ou determinista, mas deixa-se muitas vezes definir por considerações subjetivas morais, ou oportunistas – “o príncipe possa achar necessária”. Esse caráter opinativo que a idéia de *necessidade* adquire na prática política, parece ser negligenciado por Meinecke, ao argumentar que essa idéia livra Maquiavel da contradição e das “terríveis consequências” de permitir ao Estado violar elementos dos quais não podia prescindir como “fundamentos de sua existência”: a religião, a moral e o direito¹²⁴.

Ainda que a *necessità* seja, de fato, um obstáculo às ações irrefletidas e impulsionadas meramente pelas paixões do príncipe, Maquiavel não parece ser alheio à possibilidade de que a ação deste possa ser carente de *virtù* e excessiva em força ou crueldade, por exemplo. No melhor das hipóteses, é possível que, por motivos de uma estratégia discursiva que visa moderar os impulsos do príncipe no momento do exercício da política, Maquiavel tenha apresentado a necessidade como elemento que garante o sucesso nos grandes empreendimentos. Na lógica dos textos, porém, isso não aparece, e se a necessidade pode manter as ações do príncipe dentro de seus limites, ela não necessariamente o faz; ou melhor, só o faz quando se trata de uma “*virtù* extraordinária”.

¹²³ Skinner. *As fundações...*, op. cit., II, 5; p.159. Grifos no original.

¹²⁴ “Maquiavelo no se percató de ello porque su teoría férrea de la *necessità* le ocultaba, o como él mismo pensaba, le permitía salvar esta contradicción. La misma potencia que forzaba al príncipe a no obrar moralmente en determinadas circunstancias, forzaba también a los hombres a obrar moralmente, pues sólo por necesidad obran bien los hombres (**Príncipe**, c. 23)”. La necesidad era, pues, la espada que, a la vez, hería y sanaba. Era el mecanismo causal que, en caso de que en el Estado no hubiera más que *virtù*, le procuraba ya de por sí moral y religión y echaba un manto sobre sus faltas. De esta manera, por tanto, las doctrinas de la lucha de la *virtù* contra la ‘fortuna’ y al de la *necessità* se conjugan íntimamente para justificar el uso de medios inmorales por el príncipe, neutralizando, a la vez, sus efectos nocivos.” (Meinecke. *La Idea de la Razón de Estado...*, op. cit., I,1; p.42).

Observando que o próprio Maquiavel apresenta uma distância entre a política pensada e o exercício da política, seria estranho entender que a necessidade constitui uma barreira efetiva ao príncipe, na medida em que a *virtù* extraordinária encontra-se muito mais no campo do pensar¹²⁵. Assim, o conselho do autor para que ela seja a motivadora das ações ocorre sob uma ótica teórica, mas sem uma crença inquestionável de que isso venha a se efetivar. Ao contrário, a possibilidade de ter a “verdadeira *virtù*”, na qual a necessidade constituiria o “mecanismo causal”¹²⁶ cai vítima de seu ceticismo¹²⁷. É, portanto, porque se interessa em defender Maquiavel, que Meinecke entende que pelas considerações sobre a necessidade, o autor florentino se salva da contradição discutida e dos “efeitos nocivos” de sua doutrina.

Maquiavel, contudo, é descrente da perfeição. O patamar mais alto ao qual ele ousaria levar suas obras é considerá-las o “menor dos males”, à espera, também cética, de outros autores de maior *virtù*. É o que diz em uma passagem na qual há uma modéstia que lhe é incomum ao longo dos textos, mas onde ele utiliza um estilo retórico típico do modo como se expõe. Apesar desses elementos de estética textual, o trecho evidencia a razão que lhe é própria, naquilo que diz respeito ao alcance limitado do pensamento político, uma limitação que, sem hipocrisia, ele aplica a seus próprios textos:

E se o engenho pobre, a pouca experiência das coisas presentes e o pequeno conhecimento das antigas tornarem insuficientes e de não grande utilidade esta minha tentativa, pelo menos abrirão caminho a alguém que, com mais *virtù*, mais eloquência e discernimento, possa vir a realizar este meu intento (...) ¹²⁸.

A *prudência* se impõe, portanto, na própria formulação da obra, assim como se impõe ao príncipe quando este considera a necessidade de violar os “fundamentos do Estado”, e também aos súditos, quando estes buscam considerar se devem aceitar a submissão diante das perversidades *desnecessárias* do príncipe ou se devem conspirar e

¹²⁵ Não que a *virtù* seja uma característica intelectual. O que pretendo dizer é que ela se manifesta nas decisões tomadas pelo príncipe ao reconhecer a necessidade e ao escolher os meios adequados de agir diante das circunstâncias específicas.

¹²⁶ Expressão de Meinecke, cf. nota anterior.

¹²⁷ Algo que o exemplifica, é o paradoxo proposto por Maquiavel sobre a criação e existência de uma república. Percebe-se, na passagem, que o saber se guiar pela necessidade entra em conflito com a incapacidade dos homens de saber “variá-lo com o tempo”. Cf. nota 29, supra, e passagem relacionada.

¹²⁸ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, Proêmio; p.5.

rebelar-se¹²⁹. O último limite da ação, portanto, não é a *necessidade*, que mostra como se deve proceder; mas a prudência, que mostra como escolher ou como julgar o que é ou não é necessário. Estando a um grau a mais de distância em relação ao agir, é a prudência a única qualidade que permanece quase¹³⁰ intacta no conceito de *virtù*. Permanência, contudo, que é muito mais lexical do que de conteúdo, já que a noção de prudência, assim como a de *virtù*, apesar de permear toda a obra, não se deixa definir por qualidades estáveis, recebendo apenas formulações momentâneas e passageiras. É o que ocorre no capítulo XXI do *Príncipe*:

Nem creia nunca Estado algum que possa tomar decisões seguras, ao contrário, pense que se terá de tomar sempre decisões duvidosas; porque isto está na ordem das coisas, que não se pode nunca evitar um inconveniente sem incorrer noutro: mas a prudência consiste em saber conhecer os tipos de inconvenientes e tomar os menos ruins como bons¹³¹.

Não é fácil localizar uma única vez em que Maquiavel apresenta um personagem histórico como homem de *virtù* sem lhe conferir também o atributo de prudente. Entende-se, portanto, o motivo da maleabilidade da noção de *virtù*. Sendo a prudência que a definirá, e sendo esta determinada diante das onipresentes incertezas (fortunas) e inconvenientes a serem considerados nos momentos de uma grande decisão (necessidade); a *virtù* só pode se manifestar em face do instante em que é exigida (*Kairos* [καῖρός] versus *Chronos* [Χρόνος] ?). Nessa relação, a instabilidade não é só aquela dos termos isoladamente, mas da própria relação. O conflito estabelece a relação

¹²⁹ Ao que parece, além disso, assim como propõem os autores que vêm uma continuidade entre a república e o principado nas obras, a prudência se apresenta ainda ao se considerar que aceitar os excessos do príncipe é uma escolha pelo menor dos males, frente ao governo do estrangeiro. Se é facilmente perceptível que no *Príncipe*, o governo de um estrangeiro é visto como o pior mal a se evitar, nos *Discorsi*, há uma passagem específica (já comentada) em que Maquiavel diz que os que vivem em um principado “pouco se importam em trocar de senhor, aliás, freqüentemente o desejam”. A figura do estrangeiro, se não é desejável, tampouco parece mais indesejável que a do monarca, sendo ambas a personificação dos meios extraordinários aos quais a república precisa recorrer quando não consegue se ordenar. Ou seja, representam, tanto uma como a outra, o fim da liberdade. (cf. Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 12; p.363).

¹³⁰ Mesmo a prudência não é sempre uma qualidade desejável na ação. Em alguns raros trechos Maquiavel expõe que a fortuna se deixa controlar quando não se age com prudência, mas com audácia e ímpeto, “por isso, sempre é amiga dos jovens, porque são menos prudentes, mais ferozes e comandam-na com mais audácia” (Maquiavel. **O Príncipe**, op. cit., pp.241-243).

¹³¹ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., XXI; p.221. Nos *Discorsi* diversas passagens apresentam entendimento semelhante, por exemplo: “Por isso, em todas as nossas deliberações, devemos considerar aquilo que apresenta menos inconvenientes e tomá-lo por melhor decisão (cf. Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 6; p.30).

de domínio de um dos termos, mas, de um momento a outro, muda quem domina e quem é dominado. É o que expõe Zarka:

À travers l'occasion, *virtù* et *fortuna* se prétendent en mutuel appui¹³² (...).

L'innovation politique suppose que la *virtù* ait l'avantage sur la *fortuna* au point que celle-ci, loin de l'abattre, semble, au contraire, la susciter ou l'activer. À l'inverse, l'excellente vertu des fondateurs d'État tient d'abord à ce qu'elle leur permet de reconnaître l'occasion¹³³.

É instável, portanto, a *virtù* porque essa é sua condição, já que ela precisa da fortuna para se manifestar. Diante dessa instabilidade, o conhecimento político permite encontrar a necessidade e a fortuna com a qual tiveram que lidar os homens do passado e definir sua *virtù* segundo os meios pelos quais procederam e os objetivos que completaram. E Maquiavel de fato considera em cada um dos exemplos históricos que narra, o que foi e não foi *virtù*, e o que foi ou não necessidade.

Como, porém, pensar a política do que ainda não ocorreu? Ou seja, como é possível algum ensinamento sobre a política que possua utilidade empírica? Seguramente não se trata apenas de imitar o passado, desconsiderando o tempo e suas particularidades. Como mostra Aranovich em seu livro sobre *História e política em Maquiavel*, o recurso de Maquiavel à história não é uma aceitação geral da virtude passada em contraste com a corrupção presente, como ocorria em diversos autores do humanismo. O que se tem é uma busca seletiva de exemplos: “É nesse sentido que Maquiavel procura o diálogo com a história, recusando suas ruínas e recusando-a como ruína, perguntando, porque é possível imitar a arte e não a *virtù*”¹³⁴. A essa afirmação a autora acrescenta que “a dificuldade não é do conhecimento, mas da prática”¹³⁵. Isso significa que o problema maior, que a observação dos exemplos históricos não pode solucionar de modo definitivo, é o de encontrar a ação certa para um fato específico.

¹³² O autor cita *O Príncipe*, VI, 10.

¹³³ Zarka, Yves Charles. **Chapitre VI du Prince: l'innovation politique**. In: Zarka, Yves Charles et Ménissier, Thierry (coord.). *Machiavel : Le Prince ou le nouvel art politique*. Paris: PUF, 2001. pp. 56-57.

¹³⁴ Aranovich. **História e Política em Maquiavel**, op. cit., I; p.63.

¹³⁵ Aranovich. **História e Política em Maquiavel**, op. cit., I; p.63.

Partindo desse mesmo entendimento, Laurent Gerbier comenta que “um exemplo nunca é para ele [Maquiavel] a ilustração de uma virtude ideal”¹³⁶. Buscando responder à questão de se um “príncipe que a fortuna (isto é, o conjunto das forças que não dependem de sua *virtù* própria) leva ao poder” pode manter-se, esse autor analisa o exemplo que Maquiavel apresenta de César Bórgia¹³⁷ para concluir pela resposta negativa, dizendo que “o próprio modo de aquisição do poder o priva dos meios da conservação”¹³⁸. Por conhecedor que o príncipe possa ser dos meios próprios da política, e por mais que ele aja de acordo com tais conhecimentos, tal como César Bórgia; falta-lhe, segundo Gerbier, a experiência, a prática. Seu caminho ao poder não tendo sido fruto de sua *virtù*, não foi também trilhado com suas “armas próprias”, e “É preciso, com efeito, para durar, de armas próprias, Maquiavel não pára de repetir”:

Autrement dit, la fortune ne se contente pas d'élever au principat des hommes qui sont fragilisés par le moyen même de leur conquête : en les cantonnant dans le rôle d'objets passifs des fluctuations de circonstances, elle les prive de plus d'une expérience de la pratique politique qui leur donnerait les armes susceptibles de transformer leur bonne fortune en effet de la *virtù* (...). L'art politique ne s'apprend pas par la possession du pouvoir mais par les aléas de sa conquête¹³⁹.

Até o momento em que é exercido, o conhecimento sobre a *virtù* jamais entrou em contato com nada além dele próprio e, como foi dito acima, não há *virtù* sem fortuna. É pela inexistência dessa relação que o conhecimento torna-se sempre insuficiente¹⁴⁰. A *virtù*, portanto, não é uma sabedoria que se pode adquirir pela contemplação ou estudo, ela é uma qualidade daquele que age, e apenas diante de cada ação específica.

Essa compreensão produz um efeito histórico significativo sobre a epistemologia política, dado que dela resulta uma crença menor no pensamento sobre a

¹³⁶ Gerbier, Laurent. **Chapitre VII du Prince: des principautés nouvelles**. In: Zarka e Ménissier (coord). Machiavel: Le Prince..., op. cit., p.63.

¹³⁷ Discutido acima, cf. nota 60, supra.

¹³⁸ Gerbier, Laurent. **Chapitre VII du Prince: des principautés nouvelles**. In: Zarka. Machiavel: Le Prince..., op. cit., p.64.

¹³⁹ Gerbier, Laurent. **Chapitre VII du Prince: des principautés nouvelles**. In: Zarka. Machiavel: Le Prince..., op. cit., p.64.

¹⁴⁰ Percebe-se, assim, que Maquiavel se coloca claramente do lado humanista no conflito entre estes com a escolástica sobre a função prática do saber (Cf. parte I, cap. I, 3.2).

política. Ela certamente não gera a impossibilidade do saber sobre a política, mas produz uma desconfiança frente à teoria. Em um capítulo de seu livro, Miguel Vatter aborda a relação entre o tema do saber político e o conflito entre *virtù* e fortuna em Maquiavel, apresentando sua crítica à leitura que Leo Strauss faz dessa relação. Strauss entenderia que “a crítica de Maquiavel da ordem ideal e do ideal de ordem busca fornecer um novo fundamento para a ordem política que não fosse nem divina nem natural”, mas que estivesse sustentada pela técnica. Opondo-se a essa interpretação, Vatter sustenta que pelo modo como opõe *virtù* e fortuna, a visão de Maquiavel, não se contrapõe apenas às intenções de fundamentar a política nas ordens divina e natural, mas “questiona o próprio projeto de conferir fundamentos estáveis à ordem política”:

Far from implying a technical conception of politics, I read the conflict between virtù and fortuna in light of the second alternative according to which the very project of giving stable foundations to political order is called into question. When Machiavelli establishes the ineluctable conflict between human action (*virtù*) and its circumstances (*fortuna*), he thereby discloses the possibility that political order emerges and is revoked in these encounters (events) between action and circumstances. The necessity of a given order can convert into its contingency, and conversely, the contingent emergence of an order can acquire the traits of necessity, depending on the kind of relation established between human praxis and the times¹⁴¹.

Diante dessa desconfiança no saber sobre a política, para que os exemplos de *virtù* possam oferecer ensinamentos úteis é preciso lembrar, ao observá-los, que “as ações dos ‘homens excelentes’ não são todas excelentes”¹⁴² já que, como foi dito, sua excelência não é efeito de uma qualidade fixa. Senellart mostra que há uma convergência bastante singular entre essa formulação da *virtù* e aquela associada ao ideal heróico, dizendo que nessa convergência está um ponto de originalidade:

Esvaziada de sua substância ética, a *virtù* dissolve-se portanto numa pura multiplicidade de atitudes possíveis. É aí, sem dúvida, que reside o aspecto mais revolucionário do pensamento

¹⁴¹ Vatter, Miguel E. **History as effect of free action: Fortuna and virtù in the Prince**. In: Between Form and Event: Machiavelli's Theory of Political Freedom. Great Britain: Kluwer Academic Publishers, 2000. II, 3; pp. 168-169.

¹⁴² Aranovich. **História e Política em Maquiavel**, op. cit. I; p.65.

político maquiaveliano. Sua crítica corrosiva ao *príncipe perfeito*, todavia, não poderia se explicar em termos de simples realismo. Com efeito, ao utópico poder que os filósofos atribuem à virtude (...) Maquiavel opõe uma contra-utopia: o verdadeiro prudente, capaz de anular a fortuna variando com ela não existe¹⁴³.

Assim, comenta o autor francês, Maquiavel subverte a tradição dos *Specula*, no momento em que mais se aproxima do gênero¹⁴⁴, isto é, quando propõe ao príncipe “não uma simples coletânea de máximas hábeis, mas o modelo de um herói impossível”¹⁴⁵. Não é, porém, apenas pelas alterações de conteúdo, pela subversão dos valores, que se pode falar em contra-utopia. Há, além disso, uma inversão da própria forma do que se considera uma utopia, já que o *dever ser* surge e opera de modo oposto à utopia. Enquanto a utopia é o “não-lugar” da ação presente, enquanto ela exige a todo o momento a ação conforme o que *deveria ser*; a contra-utopia maquiaveliana é alcançada quando se age sempre conforme o que *é* para se atingir o que *deve ser*. Para esta última, portanto, é o presente ou, mais especificamente o instante, que orienta o que *deve ser*, e não o contrário, como na primeira. A diferença está no *topos* de onde se parte em busca do *u-topos*. Não se trata, portanto, de uma anti-utopia, já que o *dever ser* permanece fundamental à ação. É “contra-utopia”, como formulou Senellart, porque é uma utopia que se contrapõe a outra. Mas, no que diz respeito à forma que assume, esse ideal poderia também ser dito uma utopia às avessas, porque é mais propriamente inversão que oposição. Esse ideal invertido só pode existir em função do imediatamente útil¹⁴⁶, isto é, da sua capacidade de produzir efeitos empíricos a partir do momento vivenciado. Fazendo-o, ou melhor, se pudesse fazê-lo, a *virtù* se afirmaria na luta contra a fortuna¹⁴⁷. Contudo, como não se pode encontrar alguém que possa se adaptar a todos

¹⁴³ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p.244. O autor cita em nota trecho do capítulo 25, no qual Maquiavel discorrendo sobre a necessidade de se saber adaptar aos tempos, declara que “não se encontra homem prudente que saiba adaptar-se a isso”.

¹⁴⁴ Cf nota 8, supra.

¹⁴⁵ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p.244.

¹⁴⁶ Como problematizado nesse capítulo, isso não significa dizer que a utilidade é o único valor que Maquiavel reconhece (cf. seção 2.2, supra).

¹⁴⁷ “But for Machiavelli the focus of interest was that higher *virtù* which characterizes the founder and builder of a state, the man of heroic stature who creates that most extraordinary of all human creations or work of art: a political order. Through such an order the conditions for an ordered and disciplined civic life, a *virtù ordinate*, are created, and thereby both fortune and necessity are mastered.” (Friedrich. **Constitutional Reason of State**, op. cit., II, p.19).

os momentos, podem ser considerados homens de *virtù* aqueles cujo número limitado de acertos lhes permitiu realizar grandes feitos, mesmo que não tenham acertado sempre.

Sintetizando as mudanças aqui apresentadas, Senellart afirma que Maquiavel realizou uma “tríplice transformação” na idéia tradicional do enfrentamento entre *virtù* e fortuna. Os resultados finais dessas transformações podem ser resumidos da seguinte maneira:

1) A relação entre *virtù* e fortuna passa a ser “agonística (...), e não mais estática”. Combater a fortuna exige um esforço constante daquele que se opõe a ela.

2) Maquiavel transforma a *virtù* em uma qualidade que revela uma atitude criativa, “própria do homem de Estado, contrária à passividade dos súditos”. Não se trata mais apenas de exigir virtudes diferentes para o exercício das funções públicas, “É a *virtù* mesma do príncipe, a todo momento desafiada, que o isola dos demais homens”.

3) Para cumprir com o fim de “manter o *estado*”, a *virtù* exige “extrema mobilidade de espírito”. Considerando os escritos tradicionais do gênero dos *Specula*, e o fato de que Maquiavel “rejeita absolutamente” a existência de um modelo pré-estabelecido, fazendo da *virtù* “a arte de ‘mudar de natureza com o tempo’”, Senellart realça a originalidade do autor: “Fórmula espantosa num gênero dedicado a definir os preceitos regulares da ação governamental”¹⁴⁸.

Por fim, para reforçar uma visão histórica que pretende localizar o endereço da razão de Estado não apenas na filosofia moderna, mas buscando-o na história mais geral do pensamento político, é proveitoso comentar ainda um último fator que Senellart aponta como resultante dessas mudanças. O autor expõe que “Pelas forças que exige, o combate com a fortuna se concentrará doravante no *stato*. Estatização, portanto, da relação, outrora pessoal, entre *virtus* e *fortuna*”¹⁴⁹. Desse modo, a *virtù*, em seu significado mais forte de ação pública, começa a ser assimilada, a partir do pensamento

¹⁴⁸ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; pp.240-242.

¹⁴⁹ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p.240.

de Maquiavel, a uma característica daquele que governa, ou do *conjunto* dos cidadãos – e não à *soma* das virtudes individuais¹⁵⁰.

Esse não é um movimento que se conclui em Maquiavel. O autor é apenas o seu ponto inicial, mas, em todo caso, essa “estatização” que se visualiza faz parte de dois processos interligados que se aprofundaram na política moderna: a separação entre governantes e governados, e a monopolização da política pelo Estado. Esses dois processos, por sua vez, produzem um resultado comum, que é intensificar a separação entre público e privado.

Assim, quando a *virtù*, conceito que no humanismo estava intimamente ligado à qualidade da ação pública do cidadão¹⁵¹, passa a ser inacessível ao indivíduo “privado”, produz-se, como contraponto de sua estatização, o seu encarceramento no espaço das atividades econômicas. A estatização da *virtù*, portanto, é também individualização da *virtù* fora do espaço público. Vale insistir que Maquiavel é apenas o começo desse processo que ora se comenta, mas, desde já, é possível perceber a qualidade despolitizada da virtude individual em uma das poucas passagens em que este autor discorre sobre ela:

Deve, ainda, um príncipe mostrar-se amante da *virtù*, dando hospitalidade aos homens virtuosos e honrando aqueles que são excelentes em uma arte. Deve ainda animar seus cidadãos a poder exercitar calmamente suas atividades: nos negócios, na agricultura e em todos os outros afazeres dos homens (...). Mas deve prever prêmios a quem deseje fazer estas coisas e a qualquer um que pense de [*in - em*] algum modo ampliar a sua cidade ou o seu Estado [*o il suo stato*]¹⁵².

No trecho citado há apenas a breve referência àqueles que buscam “ampliar a sua cidade ou o seu estado”, mas nos *Discorsi*, sobretudo, há outros exemplos que

¹⁵⁰ Quanto à transposição de um valor moral para a comunidade, convém notar que Skinner, analisando o tema de um modo diferente do que é utilizado por Senellart, atinge conclusão próxima à deste autor, e explica que, nos *Discorsi*, Maquiavel não se interessa apenas pela *virtù* dos indivíduos, mas expande a idéia para o conjunto de cidadãos, aproximando-se de uma visão coletiva da mesma: “Igualmente, o atrai a sugestão mais abstrata e metafórica, de que o próprio Estado seja capaz de *virtù*, assim como está sujeito a se corromper.” (Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 6; p. 196).

¹⁵¹ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II, 4; p. 102.

¹⁵² Maquiavel. **O Príncipe**, op. cit., XXI; p.221.

mostram uma posição favorável ao cidadão que age com fins públicos¹⁵³. Em Maquiavel ainda há, portanto, a possibilidade de se julgar desejável que o cidadão se envolva nos assuntos públicos, o que não encontrará semelhante em Hobbes, quando a separação público/privado já estiver bem definida. Isso significa que estarão definidos também deveres exclusivos do que é público e do que é privado.

À medida que se desenvolvem o Estado, por um lado, e o individualismo, por outro, a virtude do cidadão *privato* estará cada vez menos na sua intenção de beneficiar *diretamente* o espaço público. Um cidadão virtuoso acabará por fazê-lo, mas não participando das decisões públicas – para as quais se considera que lhe falte experiência. O bom resultado público da ação individual ocorre principalmente, para Maquiavel, e exclusivamente, para Hobbes, quando o cidadão se presta a desenvolver com vigor suas atividades econômicas: o *palácio* assume a *praça* e os cidadãos passam ao *mercado*. Apenas um passo separa este ponto do individualismo moderno; passo que será dado quando o indivíduo, frente ao poder do Estado-nação, se perceber não apenas desaconselhado filosoficamente, mas também socialmente incapaz de agir por meios políticos para atingir fins de ordem pública.

Sob muitos aspectos, portanto, a razão de Estado não é apenas uma teoria das ações estatais, mas um pensamento que reage ao espaço do indivíduo na sociedade. Laurie Catteeuw torna mais preciso esse entendimento ao apontar que a razão de Estado responde a uma concepção de indivíduo que vinha se fortalecendo desde o Renascimento: “Les évolutions qui touchent la conception de l’individu à partir de la Renaissance déterminent le ‘sens problématique’ avec lequel les sociétés européennes ont posé la question de la raison d’État”¹⁵⁴.

No contexto de um Estado consolidado e fortalecido, os fins políticos das ações individuais serão alcançados, sobretudo, recorrendo-se aos meios econômicos e, obviamente, serão mais facilmente alcançados pelos que maiores possibilidades têm de

¹⁵³ Maquiavel comenta que o cidadão pode ganhar reputação de modo público ou privado, sendo o primeiro desses modos aquele que se verifica quando seu reconhecimento surge devido às suas ações “em prol do bem comum”. Diz Maquiavel sobre esse tipo de reputação: “A essa honra os cidadãos devem encontrar todos os caminhos abertos, oferecendo-se prêmios aos conselhos e às obras, para que com eles se obtenham honra e satisfação” (Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III, 28; pp. 406-407).

¹⁵⁴ Catteeuw, Laurie. **Réalisme et mythologie de la raison d’État: une question de mémoire historique**. In: Revue de Synthèse, tome 130, 6^e série, n. 2, 2009. Paris : Springer/Fondation pour la Science, 2009. p.225, nota 18.

influenciar a economia. A ação por meios diretamente políticos, como as revoltas ou outras ações coletivas, torna-se muito menos freqüente e menos eficaz do que aquelas citadas por Maquiavel nas análises históricas das cidades italianas da Antiguidade ou do Renascimento. A partir do momento em que o Estado se constitui contra as localidades e contra os indivíduos, chegando ao monopólio do espaço público, a ação política passa a exigir mais: mais força, mais estratégia, mais poder. Já não basta chegar ao palácio da cidade, é preciso tomar a capital. É esse o caminho que a razão de Estado ajudará a trilhar: expansão do Estado, retração do indivíduo.

Capítulo III:

A razão de Estado na aurora da política moderna

*Veramente, che io non so con che giuditio la ragion di Stato si mostri più nimica de' cristiani, che de' Turchi, o d'altri infedeli. Il Machiavello esclama empivamente contra la Chiesa e contra gli infedeli non pare pur la bocca.*¹

A nova moralidade apresentada por Maquiavel sintetizava um longo processo de mudanças no pensamento político. Tais mudanças eram apresentadas de um modo até então singular, na medida em que desvinculavam o pensamento político de uma teleologia que subjugava a ação humana a uma natureza finalista – a política deve possibilitar o desenvolvimento do ser humano em potência – ou a uma metafísica religiosa – a política deve preservar a ordem divina e guiar os homens para a salvação. Os escritos de Maquiavel, fruto, além da própria originalidade do autor, de um processo que ocorria simultaneamente na história das idéias e na história das relações sociais, possuíam uma potência inovadora certamente imprevisível aos seus contemporâneos. O impacto dessa capacidade inovadora, imanente aos próprios textos, foi reforçado ainda por dois fatores interligados: 1) o advento das guerras de religião que se seguiram à Reforma protestante, e 2) a retomada de Maquiavel feita pelos autores que vivenciaram esse conflito, transformando-o em símbolo.

A referência dos autores da época a Maquiavel foi, por longo tempo, muito mais hostil do que crítica². Para alguns autores protestantes, mas notavelmente para o

¹ “Verdaderamente no comprendo con que juicio la razón de Estado se muestra más enemiga de los cristianos que de los turcos u otros infieles; Maquiavelo clama impíamente contra la Iglesia y ni siquiera abre la boca contra los infieles”. (Botero, Giovanni. **La razón de Estado**. In: La razón de Estado y otros escritos. Trad. Luciana de Stefano. Caracas, Universidade Central de Venezuela, 1962. X, p. 185). Com exceção de trechos curtos traduzidos diretamente para o português, as citações desta obra de Botero serão feitas em italiano e acompanhadas, em nota, da tradução e da localização da passagem nesta edição citada. O texto em italiano utilizado das citações é o que se encontra disponível no site da “Biblioteca Italiana”, em: <http://www.bibliotecaitaliana.it>.

² Nos estudos sobre o anti-maquiavelismo afirma-se que muitos dos críticos de Maquiavel sequer liam as obras do autor que criticavam. Um exemplo dessa hostilidade é o escrito do jesuíta italiano Possevin, que dizia que *O Príncipe* era uma obra dividida em “três livros”. Tal afirmação indicava que Possevin “nunca

pensamento católico, embebido nas doutrinas da Contra-Reforma, o pensador florentino representava tudo o que era imoral, ilegal e irracional nas relações humanas. Sinônimo desse aglomerado de negativos, a política desprovida de orientação religiosa era entendida não como possuidora de uma lógica própria, mas, em primeiro lugar, como o contrário da religião. Maquiavel, no centro dessa política negativa, tampouco era autor de uma nova ordem, mas da destruição de toda ordem – leia-se, da única ordem possível: a ordem divina. A partir de 1564, Maquiavel figura no *Index*³. Inimigo de Deus, portanto, o próprio anticristo às vezes, para seus contemporâneos, estava não restava dúvidas sobre a irreligiosidade de Maquiavel⁴.

As críticas religiosas a Maquiavel foram, em alguma medida, responsáveis por manter o interesse pelos textos do autor de modo que, paradoxalmente, seus mais ferrenhos adversários acabaram por transformá-lo em autoridade do pensamento político. Ao que parece, é apenas no século XVII que Maquiavel começa a ser gradualmente libertado de sua posição ignóbil, recebendo enfim alguns textos apologéticos⁵ – que por vezes, tendendo ao extremo oposto da crítica que o acusava, extrapolavam nas justificações do maquiavelismo. O que alguns conhecem como sendo a tese de Rousseau⁶, segundo a qual o objetivo de Maquiavel era o de retratar as

o tinha aberto [o livro *O Príncipe*] e que o enxergava através de Gentillet”, cuja obra *Anti-Machiavel* se divide em três partes (cf. Thuau, Etienne. **Raison d’Etat et pensée politique à l’époque de Richelieu**. Paris: Albin Michel, 2000. II,8; p.89). Senellart indica também, citando Benoist, que a obra de Innocent Gentillet serviu de atalho para as ofensivas do anti-maquiavelismo (cf. Senellart, Michel. **La raison d’Etat antimachiavélique**. In : Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *La raison d’Etat : politique et rationalité*. Paris : PUF, 1992. p.28).

³ Senellart. **La raison d’Etat antimachiavélique**, op. cit., p.27.

⁴ A demonização de Maquiavel vincula-se ao estigma de “razão de inferno” que já no século XVI recaía sobre a própria razão de Estado. O desenvolvimento da expressão “razão de Estado” é comentado abaixo (cf. nota 82, infra).

⁵ Desde o início do século XVII alguns autores reconheciam em Maquiavel um sábio da política, mas temendo serem associado à figura do autor florentino, acabavam por lhe condenar por sua imoralidade. É a partir de 1630 que aparecem as primeiras obras realmente apologéticas ao autor, como o livro de Gabriel Naudé (tornado público de fato apenas em 1667) e o de Louis Machon (em torno de 1640) (cf. Thuau. **Raison d’Etat...**, op. cit., II,8; p. 80-81). Senellart aponta um escrito de 1615 em favor de Maquiavel, mas cuja aparição só teria ocorrido em 1681. (cf. Senellart. **La raison d’Etat antimachiavélique**, op. cit., pp.28-29.)

⁶ Antes de Rousseau, outros já tinham retratado *O Príncipe* como obra contrária ao governo monárquico. Lazzeri mostra que Spinoza, “mesmo que com reservas no que concerne à verdadeira finalidade” dessa obra de Maquiavel, louvava o autor, por entender que talvez ele quisesse mostrar “(...) ‘o quanto uma multidão deve evitar confiar sua segurança [*son salut*] a um só homem’ o qual forçosamente lhe preparará armadilhas (TP [*Tratado Político*], V, §7)”. (Lazzeri, Christian. **Spinoza et le problème de la raison d’Etat**. In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d’Etat : théoriciens et théories de la raison d’Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994. p.392, nota 1). Thuau também relata que Louis Machon, já citado acima, apresentava Maquiavel como autor que tratava das injustiças e astúcias do poder

imoralidades da política a fim de alertar o povo para as ações dos príncipes seria, assim, o último estágio no processo de redenção do autor florentino.

Ao desenvolverem a crítica ao autor, essas obras que lidam com a figura de Maquiavel abordam quase que indistintamente o tema da razão de Estado. Surgindo na segunda metade do século XVI e persistindo durante todo o século XVII, é por meio desses escritos que a razão de Estado passa a ocupar um lugar proeminente na política moderna. Compreende-se, assim, porque Maquiavel é ponto de passagem obrigatório para se discutir o tema da razão de Estado. É também por essa impossibilidade de se separar as críticas de Maquiavel dos textos sobre razão de Estado que freqüentemente se diz que o autor é o fundador da razão de Estado. A seguir traçaremos algumas considerações sobre o problema.

1. Maquiavel criador da Razão de Estado: paternidade discutida

Para a grande maioria dos autores dos séculos XVI e XVII, sobretudo para os críticos religiosos de Maquiavel, parecia bastante claro que razão de Estado era o nome da doutrina criada por Maquiavel. Tal entendimento, porém, tinha muitos motivos estratégicos, mas não tantos motivos teóricos. Associando a imagem de Maquiavel a um pensamento que se entendia propagador das injustiças e da tirania, era possível negar em conjunto o autor do *Príncipe*, a doutrina da razão de Estado, e as políticas do Estado nascente – que aprendiam daquela doutrina e daquele autor – sob o mesmo signo: a heresia.

Entre os estudiosos mais atuais, porém, apresentar Maquiavel como criador da razão de Estado não é ponto passivo. Meinecke sustenta, sem muita hesitação, que Maquiavel teria sido o “primeiro descobridor da essência da razão de Estado”⁷, mesmo que ele não tivesse empregado o termo. Posteriormente, Gagne Post realiza um notável

para que fosse possível se defender dos que utilizam tais meios (Cf. Thuau. **Raison d’Etat et ...**, op. cit., V, 8; p.337).

⁷ Cf. Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. Felipe Gonzales Vizen, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. I,1; p.44.

estudo sobre o tema para defender a tese de que a razão de Estado já estava colocada como princípio do direito público a partir do século XII e que isso não teria sido reconhecido nem por Meinecke, nem por Carl J. Friedrich, autor que, alguns anos antes, havia sustentado que a razão de Estado era um problema de justificativa moral do poder e apontado Giovanni Botero como ponto inicial da doutrina⁸. Além destes autores, e com um posicionamento menos convencional sobre o tema, Foucault considera que a razão de Estado não surge com Maquiavel, pois este é ainda autor do último momento do pensamento medieval, fundamentado pela lógica da soberania⁹. Para Foucault, a lógica da razão de Estado, não é a da soberania, mas a da *gouvernementalité*, da “arte de governar”¹⁰, lógica posterior ao autor florentino¹¹.

1.1. Significados da razão de Estado

Não pretendo retomar aqui detalhadamente cada uma das opiniões citadas e suas derivadas. O aspecto principal a ser sublinhado é que, independentemente da perspectiva que se considere como a mais correta, as diferentes posições sobre o ponto de surgimento da razão de Estado refletem, não apenas, sem dúvida, mas, em grande medida, diferentes entendimentos sobre o significado da razão de Estado. Das posições citadas sobre o surgimento da razão de Estado podemos inferir algumas concepções do termo. É dessas concepções, às vezes implícitas nos argumentos dos autores, que

⁸ Post, Gaines. **Ratio publicae utilitatis, ratio status et ‘raison d’Etat’ (1100-1300)**. In : Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d’État*. Paris : PUF, 1992.

⁹ Como se percebe, o autor francês confere um significado particular ao termo “soberania”, entendendo-o como o modelo jurídico a partir do qual o príncipe tentará reforçar o seu vínculo pessoal com o principado. Nesse sentido, a soberania não é elemento de poder do Estado, mas do príncipe (cf. Senellart. **La raison d’État antimachiavélique**, op. cit., pp. 21-25 ; e Séglard, Dominique. Foucault et le problème du gouvernement, pp. 128-130. In : Lazzeri e Reynié. *Le pouvoir de la raison d’État*, op. cit.).

¹⁰ Ao que parece, as análises de Foucault sobre a razão de Estado são mais bem compreendidas quando se pode relacionar suas diversas obras. Abaixo utilizei apenas a obra *Sécurité, territoire, population* na breve discussão sobre o tema da razão de Estado para o autor. Para a oposição feita pelo autor entre “soberania” e “governamentalidade” e para o local da razão de Estado nesse tipo de análise, cf. Séglard. Foucault et le problème du gouvernement, op. cit.. A tese recente de Jacarandá desenvolve em sua parte final uma análise de como o problema da razão de Estado se apresentava para Foucault (cf. Jacarandá, Rodolfo de Freitas. **Pelas razões do estado: o maquiavelismo e os arcanos da estatalidade moderna**. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp/IFCH, 2008 ; sobretudo capítulo IV “*Perpetua Necessitas*”).

¹¹ Senellart classifica as posições apresentadas em quatro teses principais. Em resumo elas dizem que 1) Maquiavel inventou a razão de Estado; 2) a razão de Estado precede Maquiavel; 3) a razão de Estado foi descoberta depois de Maquiavel e; 4) a partir de sua doutrina, Maquiavel não poderia se colocar o problema da Razão de Estado. (cf. Senellart. **La raison d’État antimachiavélique**, op. cit., pp.18-25).

pretendo tratar para chegar a alguma afirmação sobre a idéia de que Maquiavel é criador da razão de Estado. Antes de atingir esse ponto, porém, parece conveniente manifestar o motivo pelo qual as noções de razão de Estado retiradas daqueles autores não foram seguidas integralmente nessa pesquisa. Ao invés disso, busquei desenvolver o tema observando-o em sua pluralidade, de tal modo que tais entendimentos, conflitantes sob diversos aspectos, pudessem fornecer idéias e argumentos específicos que se complementassem para apreender uma realidade histórica que se constituiu de modo complexo.

Ao que parece, para Foucault, a razão de Estado é vista principalmente como a técnica que se manifesta no governo das coisas – pela economia – e no governo dos corpos – pela obediência dos indivíduos. O tema surge, portanto, a partir do momento de formação de uma governamentalidade (*gouvernementalité*) política¹². Com o esclarecimento que Foucault faz sobre o emprego do termo *gouvernementalité*, torna-se mais fácil identificar sua posição sobre o tema:

Par "gouvernementalité", j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe de pouvoir que a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par "gouvernementalité", j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le "gouvernement" sur tout les autres : souveraineté, discipline, et que a amené, d'une part, le développement de toute une série de savoirs. Enfin, par "gouvernementalité", je crois qu'il faudrait entendre le processus par lequel l'État de justice du Moyen âge, devenu aux XV^e et XVI^e siècles États administratif, s'est trouvé petit à petit "gouvernementalisé"¹³.

No sentido proposto por Foucault, portanto, a razão de Estado parece ser entendida, acima dos demais fatores que a envolve, como o saber governamental. No

¹² Foucault, Michel. **Sécurité, territoire, population : cours au collège de France, 1977-1978**. França : Seuil, Gallimard, 2004. "Résumé du cours", p. 374.

¹³ Foucault. **Sécurité, territoire, population...**, op. cit., "Leçon du 1^{er} février 1978", pp. 111-112.

mais, um pensamento sobre a razão de Estado deve diferenciar os fundamentos do governo – “modo de ação sobre a ação dos outros”¹⁴ – dos fundamentos da soberania, representado pelo modelo guerreiro medieval: “Au Moyen Age, dit Foucault, le gouvernement du monarque n’avait pas de spécificité par rapport à l’exercice de la souveraineté. L’acte de gouverner procédait des mêmes règles fondamentales, inscrites dans la nature ou la loi divine, que le fait de régner”¹⁵. Sendo assim, como as técnicas de Maquiavel visam reforçar a dominação do príncipe, colocando o problema do governo no campo dos conflitos, ele trataria apenas ocasionalmente da razão de Estado, a qual possui como um de seus eixos a “gestão governamental” do território e da população.

A análise de Foucault interessa por chamar a atenção para o aspecto da razão de Estado que se desenvolvia sem receber a principal atenção dos autores que tratarão do tema nos séculos XVI e XVII: o aspecto administrativo do poder estatal e a sua despersonalização. A razão de Estado é, em muitos momentos, a técnica de governo que se desenvolve em nome do Estado, e não mais em benefício do príncipe, ou do povo. Nos termos do autor, “a razão de Estado é uma relação do Estado consigo mesmo”¹⁶. Centrar o estudo nesse aspecto do tema, porém, poderia ocasionar uma desatenção ao componente de conquista e de violência, por um lado, e, por outro, ao componente jurídico que a razão de Estado envolve. Além disso, como argumenta Post, apesar de funcionar em modos de pensamento distintos, e de dispor de meios menos eficazes, as organizações políticas pré-estatais certamente buscavam princípios de eficiência¹⁷.

Sobre a concepção de Meinecke comentamos brevemente no início do primeiro capítulo, a fim de indicar que a amplitude de significado que o autor confere ao termo, resulta em uma quase-identidade entre a razão de Estado e o agir político em geral¹⁸, uma vez que o autor a entende, em um sentido amplo, como o conflito entre a

¹⁴ Foucault (Deux essais sur le sujet et le pouvoir), citado em Senellart. **La raison d’Etat antimachiavéllienne**, op. cit., p. 23.

¹⁵ Senellart, Michel. **La raison d’Etat antimachiavéllienne**, op. cit., p. 24.

¹⁶ Foucault. **Sécurité, territoire, population...**, op. cit., “Leçon du 15 mars 1978”, p. 282. Sobre essa idéia de Foucault, Séglaard afirma: “A razão de Estado implica na relação do Estado consigo mesmo: é o ‘cuidado de si do Estado’ (...).” (Séglaard. **Foucault et le problème du gouvernement**, op. cit., p. 130).

¹⁷ “[les rois et les conseillers juridiques] comprenaient et pratiquaient leurs propre forme de science ou d’art de gouverner l’Etat. On peut trouver une *Staatsräson*, consciente et intelligente même si elle était inefficacement appliquée.” (Post. **Ratio publicae utilitatis**, ratio status..., op. cit., pp.88-89).

¹⁸ Cf. parte I, cap. 1, 1.

ética e o poder. Se é este o caso, porém, por que Meinecke afirma que foi Maquiavel o inventor da razão de Estado?

Para o autor alemão, a razão de Estado é o ponto médio entre o *cratos* e o *ethos*, entre o poder e a moral; é a moderação feita em nome da sobrevivência do Estado. Regido apenas pelo *cratos* o Estado seria pura vontade de poder, pleonexia. Esta ambição insaciável acabaria por destruí-lo, visto que “O poder que age cegamente se aniquila; ao contrário, se quiser se manter e se desenvolver, precisa seguir certas regras e normas”¹⁹. Contrabalançando aquela “maldição que pesa sobre o poder”²⁰, qual seja, a tentação de abusar do próprio poder, surgem as normas éticas. Tendo, contudo, que retornar ao âmbito da natureza, na qual são colocadas as relações de força, o Estado tampouco pode sofrer uma “etificação radical”. Eis a tragédia política fundamental: “O Estado tem, ao que parece, que pecar”²¹. Há, portanto, um termo médio *ideal*²² que diz o quanto o *ethos* ou o *cratos* deve ceder em cada situação concreta, isto é, que determina a *necessidade* da ação e de seus meios. Este termo se chama razão de Estado:

Entre *cratos* e *ethos*, entre o agir movido pelo afã de poder e o agir levado pela responsabilidade ética, existe, nas alturas da vida política, uma ponte, a saber, a razão de Estado, a consideração sobre o que é oportuno, útil e proveitoso, sobre o que o Estado tem que fazer para alcançar em cada circunstância o *optimum* de sua existência²³.

Segundo Meinecke, mesmo que o conflito entre *cratos* e *ethos* seja uma constante na política, é apenas com Maquiavel que ele se torna problemático. Argumenta o autor que na Antiguidade, “o máximo valor vital era o Estado. Ética e política coincidiam, e não havia, por isso, nenhum conflito entre política e moral”²⁴. Com o advento do cristianismo, sustenta o autor, foi formulado “um imperativo moral

¹⁹ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., "Introducción"; p.13.

²⁰ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., "Introducción"; p.15.

²¹ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., "Introducción"; p.14.

²² “Para cada Estado hay en cada momento una línea ideal del obrar, una razón de Estado ideal.” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., "Introducción"; p.3).

²³ “Entre *cratos* y *ethos*, entre el obrar movido por el afán de poder y el obrar llevado por la responsabilidad ética, existe, en las alturas de la vida política, un puente, a saber, la razón de Estado, la consideración de lo que es oportuno, útil e provechoso, de lo que el Estado tiene que hacer para alcanzar en cada circunstancia el *optimum* de su existencia” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., "Introducción"; p.7).

²⁴ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 1; p.28.

universal ao qual tinha que se submeter também o Estado”. Os conflitos da prática política com essa doutrina ocorreram e aumentaram gradativamente, mas, durante a Idade Média, as oposições práticas às “barreiras medievais” não chegaram a constituir uma “doutrina de verdadeiro nível”²⁵. Maquiavel é, portanto, o primeiro a criar esta doutrina contra o imperativo moral cristão, e é a partir de seus escritos que se pode falar de um verdadeiro conflito entre o *cratos* e o *ethos* que ocorre não apenas na “natureza”, mas também no “espírito”²⁶.

A razão de Estado é considerada, assim, a razão, no sentido matemático do termo, entre a ética e o poder, e é Maquiavel que, ao insistir sobre a idéia de *necessidade*, afirma a possibilidade desse cálculo. O fundamental, portanto, para Meinecke, é o modelo *ideal* da necessidade: a razão de Estado é o correto juízo sobre a necessidade do poder. As discussões políticas representam a busca por encontrar a correta razão de Estado, elas são a tentativa de demonstrar um cálculo correto.

O significado que Meinecke confere à razão de Estado é um significado bem diferente, portanto, do sentido em que os críticos do século XVI e XVII a entendiam. Esse caráter ideal da razão de Estado é significativo na obra do autor alemão. Escrevendo próximo à Primeira Guerra, Meinecke aponta o quanto o Estado do século XX é tributário do pensamento sobre a razão de Estado. Reconhecendo que a razão de Estado colaborou para concentrar o poder – concentração que resultou nos efeitos nocivos da guerra que vivenciou –, Meinecke, devido ao significado que confere à expressão, é capaz, ainda assim, de livrar a razão de Estado da responsabilidade pelos efeitos da guerra, insistindo sob seu caráter de moderação e racionalidade. Ao fim, a razão de Estado aparece em seu texto muito mais como vítima dos excessos da Primeira Guerra do que como responsável. O militarismo, o nacionalismo e o capitalismo, produtos, por um lado, da razão de Estado do século XIX, que “alcançou sua mais elevada expressão com Bismarck”, foram, por outro, os algozes da razão de Estado, ao “despertar tentações que não tinham existido para a razão de Estado nos séculos anteriores”²⁷.

²⁵ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 1; pp. 29-31.

²⁶ Isto é, na história e no pensamento.

²⁷ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., III, 5; p. 430.

Considero que ao entender a razão de Estado como elemento ideal da política, Meinecke é capaz não apenas de salvá-la, mas de invocá-la como salvação da política contemporânea, na qual o *cratos* havia triunfado sobre o *ethos* – devido ao crescimento acelerado dos instrumentos do poder, o qual não pôde ser suficientemente balanceado pelas normas éticas. Essa compreensão possui, sem dúvida, uma coerência interna, que conduz a uma visão trágica sobre o desenvolvimento da política moderna – tragédia contra a qual Meinecke escreve. Além disso, a razão de Estado, em seu âmbito teórico, possui, de fato, um caráter de moderação - embora esta característica raramente seja observada pelos políticos que dela se utilizam²⁸.

Observar a razão de Estado sob o prisma do historiador alemão, não permite, porém, perceber a contingência de seu desenvolvimento histórico, já que, enquanto princípio moderador, a razão de Estado fatalmente triunfaria por seus argumentos contra os outros “extremos”. Assim procedendo, passaríamos, como ocorre no texto de Meinecke, a uma história determinista da razão de Estado²⁹. Ocorre, contudo, que em diversos momentos – claramente, na maior parte do século inicial de seu desenvolvimento, e, de modo variável nos momentos posteriores –, a razão de Estado não foi pensada como o fiel entre a ética e o poder, mas como ferramenta disponível para ser usada por um dos dois lados que se opunham. Ou seja, havia sempre um eixo relativamente ao qual o outro elemento era meramente instrumental, e de modo algum, *um princípio* à altura. Na corrente que a consolidou, por exemplo, que é a da secularização da política, a razão de Estado era um pensamento sobre o poder que tinha em sua órbita considerações éticas apoiadoras do poder constituído.

No mais, não me parece interessante dissociar o estudo das idéias do estudo histórico, já que, mais relevante do que os efeitos que uma idéia produz na “história das idéias”, são suas conseqüências na história ou na cultura. Sem tais efeitos aparentes que se manifestam no plano histórico em geral – que envolve a história das idéias, mas também a história política, a social, a econômica, etc... –, as idéias são enfraquecidas ou simplesmente ignoradas, tornando-se também incapazes de permanecerem na “história

²⁸ Esta faceta moderada da razão de Estado serve, com frequência, de argumento em defesa desta idéia, quando seus apoiadores não podem negar os usos “indevidos” de suas técnicas, ou os “abusos” que dela resultam.

²⁹ Cf. parte I, cap. I, 1.

das idéias”. Assim sendo, o importe histórico da razão de Estado é minimizado quando esta é entendida como componente da política que produz seus efeitos a partir da deliberação e não imediatamente da ação.

A perspectiva da obra de Carl J. Friedrich, por sua vez, também um estudo amplamente reconhecido sobre a razão de Estado, mostra-se muito mais como uma opção de seu autor por um aspecto específico do tema, do que como uma tentativa de defini-lo. As definições de razão de Estado que encontramos ao longo do texto não são exclusivas de outras definições, mas elaboradas em função da perspectiva que o autor escolheu. Em vista do contexto da Guerra Fria que é vivenciado no momento em que produz sua obra, Friedrich se coloca o problema da “razão de Estado constitucional”. Diferentemente da “razão de Estado absolutista”, cuja necessidade de concentrar os poderes na pessoa do soberano não necessariamente se opõe ao princípio fundamental do governo; a razão de Estado constitucional precisa se perguntar sobre os limites dentro do qual um sistema político constitucional – isto é, fundamentado nos valores mais elevados de uma dada sociedade política, expressos pela constituição – deve agir em caso de ameaças à “segurança e à sobrevivência” do Estado: “It is fundamentally a question of the degree of latitude which is being allowed, and the persons to whom such discretion is assigned”³⁰. Para o ponto-de-vista escolhido por Friedrich, portanto, o tratamento da razão de Estado, ou, ao menos o da forma que ele julga mais interessante, pressupõe uma política sujeita às leis morais:

For, as we have seen, only those political theorists who subject government and politics to law and/ or a transcendent moral order, who puts justice ahead or at least on a level with peace and order, are confronted with the problem of reason of state in its most perplexing form³¹.

Diversas críticas poderiam ser traçadas ao se comentar a obra de Friedrich, e a mais fundamental seria talvez o fato de que o autor parece, por vezes, idealizar o constitucionalismo, o que ocorre, dentre outros, motivos porque ele toma por pressuposto não apenas a racionalidade, mas também a legitimidade de qualquer sistema constitucional. Não pretendo desenvolver este problema, mas convém realçar que, sem

³⁰ Friedrich, Carl J. **Constitutional Reason of State**. Providence: Brown University Press, 1957. IV; pp.71-72.

³¹ Friedrich. **Constitutional Reason of State**, op. cit., IV; pp. 65-66.

dúvida, o tratamento que Friedrich confere ao tema é de interesse maior, sobretudo porque possui um aspecto empírico de clara relevância para a discussão da razão de Estado na política contemporânea. Esta atualidade é evidente também na perspectiva pela qual Foucault aborda o tema. A diferença é que o tratamento do professor germano-americano centra a razão de Estado no problema da situação excepcional que pode ocorrer no quadro do constitucionalismo – de onde se percebe uma vez mais a possível complementaridade das diferentes compreensões sobre a razão de Estado.

Em todo caso, como explicado anteriormente, o que pretendo neste ponto é indicar que para a pesquisa aqui desenvolvida, não seria interessante seguir este mesmo percurso restrito de Friedrich, pois considero fundamental entender o funcionamento dos meios não-excepcionais do governo – ou dessa “governamentalidade” da qual fala Foucault –, os quais também fazem parte da razão de Estado. Além disso, adotando exclusivamente esta perspectiva, seríamos levados a abandonar a proposta de localizar historicamente a razão de Estado, aspecto importante de uma compreensão mais geral da política que conduziu o presente estudo até este ponto.

Se passarmos, por fim, à posição de Gaines Post, veremos que, como para Meinecke, a idéia de *necessidade* é parte importante do que este autor entende por razão de Estado. Diferentemente de Meinecke, o autor americano observa a necessidade por uma perspectiva muito mais discursiva do que estritamente filosófica. Contrastando ainda com Meinecke, esse termo é relativizado pela idéia de “público”. O entendimento de Post sobre a razão de Estado é mais facilmente perceptível:

Un principe qui subordonne les intérêts privés au bien-être général en cas de conflit, qui approuve des mesures d'exception pour faire face aux urgences, qui justifie des compromis avec les lois morales afin d'atteindre un fin moral plus élevée, qui tolère un moindre mal pour prévenir le triomphe d'un plus grand, qui justifie les moyens par la fin, un tel principe a toujours existé. (...) Le principe, si ce n'est les mots, n'a pas d'âge.³²

Para o autor, portanto, a razão de Estado, pode ser, se não resumida, certamente, sintetizada, pela idéia de *utilidade pública* – noção que comporta a idéia de necessidade como caso de utilidade pública suprema. Logo, são exemplos de ações ou

³² Post. *Ratio publicae utilitatis, ratio status...*, op. cit., pp.26-27.

de argumentos em nome da utilidade pública entre os séculos XII e XIII que Post irá buscar para defender sua afirmação. Para aceitar a tese do autor americano, de que a razão de Estado é elemento atemporal na política, deveríamos responder positivamente à pergunta: A idéia de necessidade ou utilidade pública é suficiente para expressar a de razão de Estado?

O “público” e o “político” estão intimamente relacionados, e a estes termos confere-se, em muitos momentos, um significado idêntico. Mas o problema de considerar que a necessidade ou utilidade pública pode ser equivalente à razão de Estado, é que passaríamos a reconhecer a razão de Estado em toda ação cuja finalidade última é política – isto é, que busca ter um valor socialmente reconhecido. Ou seja, se a razão de Estado é “um princípio que subordina o interesse privado ao interesse público”, de fato, toda política, na medida em que irá sempre restringir o interesse privado, pode ser considerada razão de Estado.

Partindo desse entendimento, poderíamos falar em razão de Estado em um sistema republicano efetivo, isto é, em um sistema cujas decisões são tomadas por meio de participação direta e não representativa, e cujas instituições governamentais possuem menos importância do que o conflito constante entre os valores dos indivíduos. Seria plausível também aproximar o chamado “humanismo cívico” da razão de Estado, dado que, mesmo fortalecendo significativamente os valores particulares do indivíduo, o humanismo cívico define, de um modo geral, que a organização social (pública) é condição para o desenvolvimento das virtudes individuais. A primazia do coletivo sobre o individual em meio à pluralidade de valores é sublinhada por Jean-Fabien Spitz ao tratar do humanismo cívico: “(...) la seule valeur commune, c’est l’instauration d’une forme politique qui permette à toutes les valeurs de se réaliser, et cette valeur commune prime effectivement sur toutes les valeurs particulières qu’elle a pour effet de rendre possibles”³³. Tais associações são, em geral, incomuns para o tratamento do tema da razão de Estado³⁴.

³³ Spitz, Jean-Fabien. **Humanisme civique**. In: Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p.330.

³⁴ Nota-se que Carl J. Friedrich, apesar de conferir valor determinante às instituições, realiza aproximação semelhante a estas, o que o leva a tratar da razão de Estado analisando, sobretudo, autores

Além disso, da proposta de Post poderíamos ainda deduzir que há um tipo especial de razão de Estado em qualquer instituição que agrupe indivíduos em torno da idéia de que seu interesse: 1) representa a coletividade sob ela, e; 2) é superior aos dos que a ela se subordinam. De uma instituição assim temos o exemplo emblemático da Igreja Católica. Essa possibilidade de estender a razão de Estado a coletivos não “estatais”, o próprio Post explicita ao retomar autores do direito canônico que argumentam com base na idéia de *status Ecclesiae*. Segundo ele, esta idéia “reforçava as prerrogativas papais” ao permitir que o Papa “pudesse fazer coisas que não eram normalmente permitidas”. Tais permissões eram dadas “para o bem público da Igreja e para a preservação da fé” e, apesar de não aparecerem sob o nome de “razão de Estado” ou “razão de Igreja”, se fundamentavam em expressões como “*ratio publicae utilitatis* ou *ratio utilitatis Ecclesiae*”³⁵. Post mostra essa “razão de Igreja”, não para contrariar sua própria tese, claro, mas para avançá-la, já que insiste que “a Igreja era já há muito tempo um tipo de Estado”³⁶. Em todo caso, com as explicações sobre a razão de Estado eclesiástica, pode-se perceber, como sustentei acima, que o motivo pelo qual Post considera a razão de Estado um princípio constante da política, deve-se à identidade que ele estabelece entre a “necessidade” ou “utilidade pública” e a razão de Estado.

Post mostra bem que, mesmo que a Idade Média tenha sido marcada pelo direito privado, a necessidade e a utilidade pública eram também idéias vigentes. A meu ver, porém, este êxito do autor não demonstra que havia uma “razão de Estado” medieval. Isso porque se, por um lado, é inegável que os princípios de necessidade e utilidade pública³⁷ compõem a razão de Estado, por outro, é altamente contestável que esses princípios a constituam integralmente – ou principalmente. Considero que a idéia de utilidade pública só poderá ser *representada* pela razão de Estado a partir do momento em que exista um pressuposto amplamente aceito de que o “público” é o

republicanos. Como foi dito, porém, este é um tratamento específico dado ao tema, isto é, bastante seletivo em sua abordagem, e que é pouco seguido nos estudos da razão de Estado.

³⁵ Post. **Ratio publicae utilitatis, ratio status...**, op. cit., p. 39.

³⁶ Post. **Ratio publicae utilitatis, ratio status...**, op. cit., p. 39, nota 2.

³⁷ Sobre estes elementos da razão de Estado, cf. parte I, cap. V, 1.

Estado. Reflexo da formação desse contexto específico, Ammirato, em 1594, apresentava os príncipes como “representantes do público”³⁸.

Assim, conferindo um significado específico a uma noção geral da política (a de utilidade pública), a razão de Estado dará um novo funcionamento para a idéia de utilidade pública. No novo contexto, esta idéia emergente que preserva um nome que a precede só pode ser representada e legitimada pela instituição do Estado – ou no contexto do absolutismo, pelo príncipe, que representa o Estado em sua totalidade. Nesse sentido, afirma Maurizio Ricciardi: “A referência [do discurso da razão de Estado] (...) ao bem público, que mostra ainda os conteúdos do bem comum medieval – mas já enfatizando os indícios das incipientes distinções entre estatal e privado e dos privados entre si – se concretiza, de qualquer forma, na legitimação do príncipe como único intérprete e executor da razão de Estado”³⁹.

A definição do bem público coloca um problema quando o Estado se diferencia definitivamente da pessoa do príncipe. Quando tal situação se configura e atinge o nível dos sistemas representativos contemporâneos, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário disputam em alguns momentos o papel de intérprete do bem público⁴⁰. Seja como for, no quadro da razão de Estado nenhuma participação política ou instituição é capaz de estabelecer, em detrimento do Estado, o que é a utilidade pública. Tratarei mais adiante deste monopólio do Estado sobre o público, mas é preciso compreender, desde já, que após o período analisado por Post, muitas transformações, e transformações relevantes, deverão ocorrer para que seja possível encontrar uma aceitação ampla de que há uma *identidade* entre a idéia de utilidade pública e a de razão de Estado.

Todos estes são, sem dúvida, estudos de referência para o tema da razão de Estado. Não obstante, percebe-se que, ainda que por vezes tratem dos mesmos elementos da política, tais estudos os hierarquizam de modo diferente, e os agrupam de distintas maneiras, para chegar à sua compreensão do significado da razão de Estado.

³⁸ Citado em Ricciardi, Maurizio. **Príncipes e razão de Estado na Primeira Idade Moderna**. In: Duso, Giuseppe (org.). O poder: História da filosofia política moderna. Petrópolis: Vozes, 2005. p.54.

³⁹ Ricciardi, Maurizio. **Príncipes e razão de Estado**..., op. cit., p.54.

⁴⁰ Sobre a interpretação do bem público no absolutismo e na democracia representativa, cf. parte I, cap. V, 5.

Tais diferenças surgem, em parte, da dificuldade – talvez, impossibilidade – de conferir à razão de Estado uma definição que não seja arbitrária, ou cuja seletividade possa ser amplamente aceita pelos que estudam o tema. É por isso que muitas vezes, tratar da razão de Estado é tratar de seus elementos, sem chegar a resumi-los, pois, se a simples hierarquização já é problemática, uma tentativa de resumi-los pode ser fatal.

Se a razão de Estado fosse apenas uma justa medida da ação estatal entre a ética e o poder, um princípio de utilidade pública, ou as técnicas de governo, talvez não tivesse despertado – e continuasse despertando – tanta oposição. Além dos significados aqui discutidos, é preciso acrescentar ainda que o modo mais comum de se entender a razão de Estado é como sinônimo de maquiavelismo.

“Maquiavelismo” é como os autores do século XVI e XVII denominavam as ações que percebiam ser derivadas das máximas de Maquiavel. Porque o autor florentino era visto como propagador de imoralidades e heresias, o termo diz respeito, sobretudo, às práticas cuja finalidade era o poder, e que eram consideradas contrárias aos costumes, às leis ou à religião. Etienne Thuau mostra que, na França, apesar de o substantivo maquiavelismo ter sido usado por Innocent Gentillet em seu *Anti-Maquiavel* (1576), e por Gabriel Naudé em obra muito posterior (1639), era o adjetivo *machiavélistes*, e o verbo *maquiavéliser*, que apareciam com mais frequência nos escritos da época⁴¹. Na segunda metade do século XVII, o termo torna-se, cada vez mais, um sinônimo de imoralidade, perversidade e engano, e surgem expressões como “maquiavelismo médico, maquiavelismo jurídico, maquiavelismo erótico. A estas serão acrescentadas mais tarde um maquiavelismo marital”⁴². Ou seja, trata-se de um emprego similar ao que se faz atualmente quando se utiliza o adjetivo *maquiavélico*, cuja conotação pode ser bem compreendida observando-se qualquer dicionário.

Sendo os termos *maquiavelismo* e *razão de Estado* praticamente intercambiáveis para grande parte dos autores dos séculos XVI e XVII, entende-se bem porque eles não tardavam em reconhecer Maquiavel como o criador da razão de Estado. Diz-se “praticamente intercambiáveis” porque, Richelieu, por exemplo, ou outros homens de Estado que utilizavam a expressão razão de Estado para justificar suas ações,

⁴¹ Cf. Thuau. *Raison d’Etat et ...*, op. cit., II,7; pp. 56-57.

⁴² Thuau. *Raison d’Etat et ...*, op. cit., II,7; p.57.

jamais cometeriam um ato-falho suficientemente grande ao ponto de dizerem que agiam por “maquiavelismo”. Ou seja, portadores do mesmo conteúdo, *maquiavelismo* é o termo sempre pejorativo e denunciativo, correspondente ao termo de conotação moral variável *razão de Estado*.

Não é preciso discutir amplamente se a razão de Estado pode ser considerada apenas como *maquiavelismo* nessa acepção do termo. Já no século XVI e XVII alguns autores apontavam, sem deixar muito espaço para respostas, que maquiavelismos ocorriam bem antes de Maquiavel. Segundo alguns autores, “*Machiavelli praeludia*” podiam ser encontrados em abundância não apenas na história recente e antiga, mas igualmente na filosofia de Platão, Aristóteles, Xenofonte, ...⁴³. Se *razão de Estado* fosse sinônimo de *maquiavelismo*, portanto, seria forçoso dizer que ela precede em muito o autor do *Príncipe*.

1.2. Circunstâncias da razão de Estado

A relevância de entender o que é a razão de Estado – não necessariamente tecendo um conceito, mas ao menos visualizando seu significado – para o problema específico de apontar ou não Maquiavel como seu criador é óbvia: não se pode saber quem criou algo, se não está claro o que é o “algo” cuja criação se busca.

Para que o tema da razão de Estado não se perca entre conceitos gerais da política, é conveniente fazer uma leitura histórica do termo⁴⁴. Partindo das discussões que o tema gerou nos séculos XVI e XVII, e gera nos momentos em que é revitalizada no pensamento e na prática política, entendo que existem algumas circunstâncias históricas que devem estar completas ou, ao menos, cuja concretização possa ser objetivamente – isto é, a partir da realidade de dado momento – esperada, para que se trate adequadamente da razão de Estado. Com tal afirmação busco reforçar que não

⁴³ Thuau. *Raison d’Etat et...*, op. cit., II,7; p. 57 e II, 9; pp. 98-100.

⁴⁴ Motivo pelo qual busquei desenvolver um entendimento mínimo da história da política – pensamento e prática – nos capítulos precedentes.

basta observar os elementos da razão de Estado agindo em diferentes momentos históricos para concluir por sua presença a- ou trans-histórica.

A razão de Estado, como idéia completa, deve ser entendida como aspecto de um tipo específico de política: da política do Estado. Assim, sendo sua vigência condicionada pelo Estado, a razão de Estado é tema que se coloca com a política moderna, já que é apenas a partir daí que o que entendemos por *Estado* é visível – ou, ao menos, objetivamente visualizável.

No que se refere à especificidade da localização histórica e intelectual da razão de Estado, Zarka sugere três condições para o seu surgimento, todas elas “desconhecidas para Maquiavel”: 1) “a reformulação do problema político no quadro das guerras de religião e, em particular, na corrente da Contra-Reforma”; 2) a elaboração da idéia de soberania, tal como feita por Jean Bodin e; 3) o surgimento de um “novo objeto da teoria política”, qual seja:

L'État comme matière de l'action des princes, c'est-à-dire comme dotée d'une population, de ressources naturelles, d'une industrie, d'échanges extérieurs et intérieurs et d'une dynamique interne des couches de la population en fonction de leur rapport au travail, aux bien et à la finalité de l'État.⁴⁵

É adequado, portanto, nesse ponto, precisar o significado do termo *Estado*, e explicar de modo mais completo o motivo pelo qual o grafiei repetidamente em minúsculo (“estado”), como meio de diferenciar entre as instituições políticas “centrais” pré-modernas e modernas. Pode-se dizer que há uma aceitação bastante ampla dessa diferenciação entre os autores que estudam a política em seu desenvolvimento histórico. Post, porém, no artigo citado, se posiciona contrariamente a esta distinção:

(...) quelles que soient les différences entre le *regnum* du XIII^e siècle et l'Etat français ou américain contemporains (et, bien entendu, ces différences existent et sont importantes), ce *regnum* fut, dans sa conception juridique et officielle concernant les fins

⁴⁵ Zarka, Yves Charles. **Raison d'État**. In: Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p. 614.

que lui étaient assignées et ses raisons d'exister, très semblable à l'Etat moderne⁴⁶.

Para chegar a esta conclusão o autor identifica e se contrapõe a três argumentos principais que comumente sustentam a leitura de que o Estado é uma instituição diferente dos reinos medievais. Parece-me desnecessário uma crítica detalhada dos contra-argumentos que o autor apresenta, os quais, a meu ver, são incapazes de sustentar suas afirmações⁴⁷. Com o entendimento de Post, dificilmente poderíamos perceber a intensidade da luta ideológica e histórica que os Estados europeus travaram com a Igreja no momento de sua formação.

O termo *Estado*, assim como a instituição, é produto do período que conduz da Idade Média à época moderna. Antes disso, vocábulos semelhantes aparecem de diferentes modos, mas

(...) sem os elementos conceituais que caracterizam o conceito de Estado próprio da época moderna, como a unidade territorial, a homogeneidade da legislação, a lei entendida como comando do legislador, uma noção de obrigação política que se esclarece na relação formal de comando-obediência, a distinção entre público-privado. Todos elementos que determinam o conceito de Estado moderno, mas que não são adequados para se compreender as relações entre os homens em épocas diversas e em organizações diversas de grupos humanos.⁴⁸

Na Idade Média, para designar o estado utiliza-se os substantivos *imperium*, *respublicae*, *regnum e civitas*, ou ainda, o substantivo próprio, como *Anglia* ou *Francia*. O vocábulo latino *status* não aparece sozinho, como nome, mas como qualificador, exigindo o genitivo: *status regni*, *status republicae*, *status civitatis* e *status imperii*⁴⁹. No Renascimento, o termo já se apresenta como substantivo *stato*, mas possui uma

⁴⁶ Post. **Ratio publicae utilitatis, ratio status...**, op. cit., pp. 23-24.

⁴⁷ Diante da idéia de que os Estados são diferentes das instituições políticas medievais porque aquelas se submetem à autoridade do papa da Igreja, por exemplo, Post contra-argumenta dizendo que atualmente reconhecemos a Espanha e a Irlanda como “Estado”, apesar de estes serem países “essencialmente católicos”. Além disso, os Estados atuais, assim como na Idade Média, estão submetidos a um ideal de universalismo, que mesmo não sendo o da Igreja, é equivalente, já que “pertencem às Nações Unidas” (Post. **Ratio publicae utilitatis, ratio status...**, op. cit., p.22). Entre as proibições da ONU e as da Igreja católica medieval, sobretudo no que se refere aos grandes Estados, há uma diferença tão grande quanto entre um aconselhamento dissuasivo e uma proibição penal. Tais diferenças só podem ocorrer entre entidades substancialmente distintas.

⁴⁸ Duso, Giuseppe. **Introdução**. In: O Poder: História da Filosofia Política Moderna, op. cit., p. 12.

⁴⁹ Post. **Ratio publicae utilitatis, ratio status...**, op. cit., p.21.

diversidade de significados que o difere de seu uso moderno. Senellart resume os estudos de alguns importantes autores sobre o Renascimento – Chabod, Hexter, Gilbert e Viroli – a fim de assinalar que o termo é de uso corrente no século XV, e que possui três significados principais: 1) “o poder de um homem ou de um grupo no comando da cidade (...). *Stato* remete, portanto ao interesse próprio do príncipe, diferente do da cidade, quando não lhe é contrário”; 2) “(...) o domínio – território e população – sobre o qual se exerce a dominação. Tomar posse de novos territórios é adquirir *stati*”; 3) “(...) o regime ou a forma constitucional do governo (*stato libero*, por exemplo, para a república)”⁵⁰. O renascentista Maquiavel utiliza o termo em todos estes sentidos, destacando-se o primeiro e o segundo significado. Aranovich assinala que para verificar o uso do termo *stato* em Maquiavel, “deve-se interpretá-lo a cada ocorrência (...). Estado pode significar: poder, Estado, território, *status*, governo”⁵¹. O uso do termo em sentido moderno, designando a “unidade desses elementos – potência, constituição, território, população” é raro no autor florentino: “A cet égard, et contrairement à Meinecke, Chabod juge significatrice l’absence de l’expression *raison di stato* chez Machiavel”⁵².

Posteriormente, apesar de alguns autores do século XVII utilizarem-no de modo plurívoco, o termo começa a se consolidar em seu significado mais atual. Christian Lazzeri sugere que é a partir do “contratualismo dos Monarcômacos e do conceito de soberania de Jean Bodin” que o termo Estado passa a designar “uma nova concepção de organização política”, que ele identifica nos seguintes termos: “L’Etat désigne, indépendamment de la forme du régime, un mode d’organisation politique dans lequel une personne ou un corps détient un pouvoir souverain s’exerçant sur un territoire déterminé (...)”⁵³. Atentando-se também ao problema histórico-conceitual, Thuau mostra em seu livro que o avanço do estatismo pode ser percebido no século XVII francês por meio do aumento numérico de expressões com a palavra “Estado”. Após citar algumas dessas expressões, o autor acrescenta: “Mais celles de ces expressions qui reviennent le plus fréquemment sont celles de ‘raison d’État’, de ‘coup

⁵⁰ Senellart, Michel. **As Artes de Governar**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006. III, I, 1; pp.226-227.

⁵¹ Aranovich, Patrícia. **Vocabulário de termos-chave de Maquiavel**. In: Maquiavel, N. Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio. “Estado”; pp. 460-461.

⁵² Senellart. **La raison d’Etat antimachiavélique**, op. cit., I, 1 ; p. 33.

⁵³ Lazzeri. **Spinoza et le problème de la raison d’Etat**, op. cit., p.370.

d'État', de 'nécessité d'État' et de 'mystère d'État'"⁵⁴. Na França do século XVII não é apenas no campo discursivo que o Estado está se consolidando; é também nesta época que os instrumentos de poder do rei começam a se institucionalizar, tornando-se permanentes e adquirindo funções definidas, passando a ser, assim, instrumentos de poder do Estado.

Não é mera coincidência que a palavra e a instituição que ela designa tenham crescido e se consolidado concomitantemente. O uso mais freqüente do termo "Estado" pode ser entendido como o reflexo ideológico e discursivo da materialização histórico-social do Estado. Este uso evidencia o avanço do modo de pensar estatista contra seus demais adversários.

Incapazes de enfrentar aquela concentração de poder até então estranha à política pensada a partir dos vínculos locais, os adversários do Estado nascente precisarão se colocar, conscientemente ou não, no campo do vocabulário estatista. Os autores da Contra-Reforma já não poderão apenas insistir no coro "religião *versus* Estado"⁵⁵. Em vez disso, esforçando-se para se adaptarem à teia conceitual da época, seus textos se apressarão em mostrar que a fé é a "verdadeira razão de Estado", e que esse era o motivo pelo qual os governantes católicos não deveriam lutar entre si, mas se concentrarem na guerra contra os hereges e os infiéis. Tal adaptação, que representa a derrocada do *logos* religioso e o avanço do *logos* da "política autônoma", pode ser vista, por outro ângulo, não como necessidade de adaptação a um novo tipo de discurso, mas como uma estratégia dos pensadores religiosos para fazer do inimigo poderoso um aliado; um meio de ter em seu favor os instrumentos daquele que não se podia vencer. Em qualquer dos casos, do ponto de vista institucional, isso demonstrava o fortalecimento do Estado à custa da Igreja romana.

À formação histórica do Estado e à consolidação lingüística da ideologia estatista, poderíamos acrescentar ainda entre as condições da razão de Estado, a idéia de

⁵⁴ Thuau. **Raison d'Etat et ...**, op. cit., V, 4; pp. 394-395.

⁵⁵ "Nos auteurs peuvent juger détestable la commune invocation de la raison d'Etat; ils sont cependant, obligés d'en reconnaître la validité au moins partielle, en faisant leurs un langage qu'ils réprouve, même si c'est pour redresser l'usage." (Gauchet, Marcel. **L'Etat au miroir de la raison d'Etat: La France et la chrétienté**. In: Zarka (dir.). *Raison et déraison d'Etat...*, op. cit., p.197).

interesse, como sublinha Lazzeri⁵⁶. O autor chama a atenção para o fato de que esta noção, inicialmente personalista e centrada na figura do governante, esteve desde o século XVI ligada à razão de Estado, e que acompanhou o mesmo processo de abstração vivenciada pelo próprio Estado nos séculos seguintes⁵⁷.

Estas são, portanto, as circunstâncias históricas e intelectuais nas quais se iniciarão os debates sobre a razão de Estado. Como foi dito, a literatura política inegavelmente discutiu em momentos anteriores o uso de meios imorais em prol do sucesso político, mas esses debates sofrem uma mudança substancial quando inseridos no contexto relatado. Neste novo contexto, quando os autores que comentam Maquiavel discutem tais meios, legitimando-os ou condenando-os, eles não ousam considerar sua legitimidade para a ação política de um modo geral, como o autor do *Príncipe*. Para eles, é, sem dúvida, ilegítimo que um indivíduo de condição privada utilize os chamados *maquiavelismos* para aumentar seu *stato*, isto é, sua posição.

O que aqui afirmo não ignora o que nos diz Carl J. Friedrich, no livro que já citamos, ao reconhecer na “vertente cristã” – onde ele trata do pensamento político protestante – teorias que autorizam os indivíduos para a razão de Estado. Neste capítulo de seu livro, o autor aponta a origem deste aspecto da razão de Estado na doutrina protestante do chamado divino (*the calling*), já presente em Lutero, e que teria recebido do calvinismo um tratamento mais minucioso, ao ponto de ser “expandida para tornar-se a doutrina central da fé Protestante”, juntamente com a teologia da pré-destinação⁵⁸. Friedrich aponta que um dos resultados deste pensamento calvinista é a doutrina dos “monarcômacos”, teorizada por Althusius, no início do século XVII⁵⁹, sobre a qual ele argumenta:

Reason of state is not merely at the disposal of the monarch or other *de facto* ruler, but applies to the conduct of any and all those to whom the constitutional order assigns a part of

⁵⁶ “La définition d’un tel concept [raison d’Etat] présuppose la constitution de deux de ses prédicats essentiels: celui d’intérêt et celui d’Etat.” (Lazzeri. **Spinoza et le problème de la raison d’Etat**, op. cit., p. 369). Da noção de interesse trataremos mais adiante (cf. parte I, cap. V, 3.1).

⁵⁷ Cf. Lazzeri. **Spinoza et le problème de la raison d’Etat**, op. cit., pp. 368-370.

⁵⁸ Friedrich. **Constitutional Reason of State**, op. cit., IV; pp. 57-58.

⁵⁹ Friedrich, **Constitutional Reason of State**, op. cit., IV, p.62.

governmental authority. Althusius consequently speaks of a *ratio officii* (...) ⁶⁰.

Note-se que, mesmo nesse tipo de pensamento, os indivíduos são encarregados da razão de Estado devido à função (*officii*) que desempenham frente ao Estado, e não como simples cidadãos privados. Ou seja, por mais que tenham que agir contra o governante, os funcionários estarão agindo em nome do Estado ⁶¹. Uma vez mais, a razão de Estado é para o Estado.

Do mesmo modo, nos autores mais tradicionais do tema, que têm o maquiavelismo como núcleo do problema, os debates sobre a razão de Estado buscam argumentar se o Estado, e apenas o Estado, pode em certas situações agir segundo o maquiavelismo, ou se o maquiavelismo é ilegítimo também para o Estado. Neste ponto, portanto, parece útil insistir na aparente redundância de que a razão de Estado é um discurso e uma prática *do Estado*.

1.3. O filho bastardo de Maquiavel

Dizer que a razão de Estado se desenvolve juntamente com a criação do Estado moderno certamente não encerra o debate sobre o ponto de seu aparecimento, dado que o próprio momento da criação do Estado moderno é objeto de controvérsia. Na verdade, se podemos determinar de modo mais preciso o nascimento teórico do Estado – alguns o localizando em Jean Bodin, outros em Thomas Hobbes –, tarefa bem mais difícil e até mesmo equivocada, seria o de determinar um momento histórico comum de surgimento dos diversos Estados ⁶². Ainda assim, tomar a razão de Estado

⁶⁰ Friedrich, *Constitutional Reason of State*, op. cit., IV, p. 68.

⁶¹ Nesse aspecto especificamente, a diferença maior entre essa teoria da “razão de Estado constitucional” de Althusius, e as da “razão de Estado absolutista” – contraposição feita por Friedrich – de um Botero, por exemplo, é que as últimas têm mais dificuldade em distinguir entre o Estado e o governante, de tal modo que entendem que uma ação contra o governante será necessariamente um prejuízo ao Estado.

⁶² Parece impróprio dizer que a Espanha e a Itália compartilham de um momento comum do “surgimento do Estado”. O caso da Alemanha é outro exemplo por meio do qual se pode verificar tal dificuldade. Pode-se apontar 1871 como o momento da unificação territorial daquele Estado, mas, a partir de que momento deveríamos dizer que há naquele território um Estado? Isto é, as fronteiras dos diversos Estados mudam diversas vezes, e alguns são dissolvidos quando outro os assimila, mas, no caso em questão, quando se pode afirmar “há um Estado” no território alemão? A partir da reunião de Brandemburgo e da Prússia sob a mesma coroa, ou apenas quando é formada a Confederação Germânica do Norte? E por que

como elemento do Estado moderno, auxilia consideravelmente a observar que, se buscamos entender algo específico pela expressão “razão de Estado”, essa expressão não é propriamente utilizada anteriormente ao século XVI, porque não existe, anteriormente a isso, nenhuma estrutura de poder capaz de ser identificada, ideologicamente e materialmente com o *monopólio* da decisão e da orientação pública. O Estado moderno, portanto, se configura, dentre outros fatores, por estabelecer esse monopólio, o qual ocorre tanto contra as instituições universais, quanto contra as instituições locais e grupos associados por vínculos de “direito privado”⁶³. Além do problema lexical acima discutido, é por esse motivo que devemos localizar historicamente o surgimento do Estado e entender as modificações que levam do estado medieval para o Estado moderno.

Na época de Maquiavel, ainda não é possível encontrar esta instituição da qual falamos. Além de, naquele momento, a estrutura de poder na Itália ser basicamente local, é perceptível que, por um lado, a Igreja participa ainda consideravelmente da administração pública e, por outro, grupos “privados” competem com a instituição central de poder no estabelecimento de direitos e deveres dos indivíduos. Esse é um dos motivos pelo qual Maquiavel, diferentemente dos autores da razão de Estado, “ensina” ou questiona o “maquiavelismo” não apenas para a república, mas também para os grupos privados e para os indivíduos⁶⁴. Parte disso vem dessa compreensão diferente do “público” – mais próxima do humanismo do que do estatismo. A leitura de Maquiavel permite verificar que, para o autor, se há domínio de um, não há governo público, mas auto-interessado: o príncipe deve preservar seu *stato* e não a *respublica*. O público, por

não considerar que as repúblicas e monarquias ali existentes no início do século XVIII não eram já “Estados” que foram absorvidos na nova Alemanha?

⁶³ Uso entre aspas porque, sob a perspectiva estatal, as corporações profissionais, por exemplo, são grupos privados, mas sob a ótica dos indivíduos que as compõem, elas poderiam ser consideradas “públicas”, na medida em que organizam, também para fins políticos, uma coletividade. Além disso, elas não se baseiam apenas no relacionamento entre indivíduos isoladamente considerados, mas entre o indivíduo e a própria organização. Verifica-se, portanto, que o próprio modo corrente de observar tais associações como entes “privados”, é resultado da consolidação do entendimento de que o único efetivamente “público” é o Estado.

⁶⁴ Nos *Discorsi*, por exemplo, um dos capítulos mais longos trata de analisar os métodos mais eficazes para realizar conspirações (cf. **Discorsi**, III, 6). No final do capítulo que precede este, o autor expõe: “(...) não me parece fora de propósito falar mais demoradamente sobre conjurações no próximo capítulo, visto que essa matéria é digna de nota por parte dos príncipes e dos homens privados.” (Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., III,5; p. 319). Aproveito para explicar que, na passagem que se segue, evito retomar passagens específicas e realizar citações das obras de Maquiavel, porque, além de apresentar a seguir apenas comentários gerais sobre as obras, já me ocupei com o maior detalhamento do pensamento do autor no capítulo anterior.

sua vez, só se estabelece na concorrência, no processo constante do conflito, e não na “neutralidade” frente a esses conflitos – como presume ou argumenta as doutrinas do Estado⁶⁵. Esse mesmo fato de Maquiavel tratar de maquiavelismos privados ocorre, sob o ponto de vista teórico, porque o discurso do autor florentino não recorre ao problema das justificativas morais. Como foi dito no capítulo anterior, Maquiavel exclui o debate sobre as justificativas não por meio de argumentação, mas apenas colocando-o como um problema de escolha moral e partindo do pressuposto da opção pelo poder.

Tal ausência da preocupação moral é relevante. No *Príncipe*, quando ocorre a tomada do poder pelo príncipe, isso se dá pela força. Mesmo que a intenção que motivou o ato fosse a restauração da república, não se pretende tornar esse fato *legítimo*, ou fazê-lo passar por um *direito* excepcional. No novo principado, é o poder do príncipe que deve ser reconhecido pelos súditos – o que ocorre ou não segundo a prudência do novo governante –, e não a legitimidade de sua intenção. Assim, não há uma legitimação moral superior – ética ou jurídica – que permite “salvar o estado”, mas apenas um poder maior que permite submeter os cidadãos.

Na razão de Estado, por sua vez, a ação imoral ou ilegal do soberano não se fundamenta exclusivamente na sua força, mas, em boa medida, se pretende *legítima* por ser um *direito* excepcional – geralmente dito de fonte divina – que ele possui. Segundo o pensamento da razão de Estado, esse direito surge como anexo do *direito* de soberania⁶⁶ ou como derivado do *dever* que o governante possui de manter a *salus populi*.

Outro aspecto teórico que distingue os escritos de Maquiavel dos quadros argumentativos da razão de Estado é que, em Maquiavel, a ação imoral ou ilegal do príncipe exige muito mais *virtù* que razão⁶⁷. A *virtù* é expressão de uma característica individual, e não de uma educação ou da experiência do ofício. A educação e a

⁶⁵ Para perceber a diferença entre o *stato* do príncipe maquiaveliano, e o Estado moderno como árbitro social, pode-se conferir, por exemplo, o capítulo no qual Maquiavel discorre sobre as circunstâncias nas quais o príncipe deve se posicionar ao lado do “povo” ou ao lado dos “grandes” (cf. **Príncipe**, IX).

⁶⁶ Segundo Cesare Vasoli, é a soberania, conceito ausente em Maquiavel, que legitima as derrogações ao sistema legal, uma vez que é considerada o fundamento do poder na doutrina moderna do Estado. Assim sendo, essas derrogações têm como “objetivo primeiro” a salvaguarda da continuidade e da existência dessa soberania (cf. Vasoli, Cesare. **Machiavel inventeur de la raison d’Etat**. In: Zarka. *Raison et déraison d’Etat...*, op. cit., p.50).

⁶⁷ Certamente que a razão está presente, mas não pela análise da situação por uma regra geral, e sim porque age em conjunto com a prudência, com a análise do caso empírico.

experiência podem melhorar a prudência, mas não a *virtù*. Isto é, há algo no príncipe de Maquiavel que o torna insubstituível: sua virtude extraordinária. Na teoria da razão de Estado não é a natureza do governante o que predomina, mas sua ação conforme a razão. À medida que se desenvolve, a razão de Estado se propõe cada vez mais como técnica, como uma ciência do governo, que não é condicionada pela virtude do governante.

Vale recordar, por fim, um entre os diversos aspectos apontados por Vasoli ao diferenciar Maquiavel dos textos da razão de Estado. O professor italiano argumenta que há um “tema essencial para Maquiavel” que habitualmente não se encontra nos teóricos da razão de Estado: “la recherche passionnée, jamais abandonnée, des voies et des moyens permettant aux communautés humaines corrompues de recouvrer leur santé et leur état de liberté”⁶⁸.

Uma pesquisa comparativa detalhada certamente indicaria ainda que outros aspectos mais teóricos da leitura do *Príncipe* – que é a obra de referência quando os autores do século XVII apontam Maquiavel como criador da razão de Estado – sustentam também a diferença que há entre Maquiavel e o pensamento sobre a razão de Estado⁶⁹.

Muitos dos componentes da razão de Estado estão, sem dúvida, presentes no pensamento de Maquiavel, e o debate que busca saber se o autor é ou não aquele onde se inicia a razão de Estado, ao que me parece, se trava, em grande medida, em torno desse problema da relação entre as partes e o todo da idéia. Excluindo-se a condição

⁶⁸ Vasoli. **Machiavel inventeur de la raison d’Etat**, op. cit., p.59.

⁶⁹ Poderíamos, talvez, comparar a própria finalidade do maquiavelismo do príncipe de Maquiavel com a do maquiavelismo da razão de Estado. Quando um príncipe estabelece uma nova organização social por meio de sua *virtù* – isto é, quando se organiza a multidão não por meio de uma nova *ordinance* que derive da retomada dos princípios da república e do seu “retorno ao equilíbrio” –, ele está, no sentido próprio do termo, fundando um principado. Como Maquiavel afirma que todos os estados são “principados ou repúblicas”, seria possível entender que esse movimento de fundação do principado não é apenas uma mudança na organização do estado, mas também a passagem de um estado a outro – já que nenhum estado pode pertencer aos dois tipos.

Caso se entenda que é possível tal interpretação, constata-se que, por mais que a população e o território não se alterem com o advento do principado, há uma idéia subjacente de que esse processo dissolve a organização política. Há, portanto, mais uma diferença que surge de um ponto essencial da problemática da razão de Estado: o maquiavelismo do Estado – isto é, a razão de Estado – não é pensada como fator que dissolve o Estado, mas como fator que o restaura, fazendo-se necessário para sua segurança e manutenção. Em sentido oposto às ações do príncipe maquiaveliano, portanto, o *coup d’Etat* da razão de Estado é justificado, precisamente, em nome de manter a organização existente.

histórica acima mencionada, qual dos princípios ou dos elementos constitutivos da razão de Estado pode expressar *suficientemente* o tema? Em qual parte encontraremos a maior semelhança com o todo? Para colocar o problema com um exemplo específico: a mentira como técnica de governo é um componente da razão de Estado; Maquiavel afirma em diversos momentos que o príncipe deve saber enganar. Quanto a isso, a questão é: O fato de Maquiavel propor a mentira como técnica de governo implica que ele seja um autor que trata da razão de Estado? Verificando a recorrência de outros temas da razão de Estado no mesmo autor, percebe-se que a resposta não é, de modo algum, óbvia. Isto é, como saber quantos termos constituem uma idéia?

O problema da variedade dos temas da razão de Estado, porém, não deve ser discutido apenas do ponto de vista quantitativo. Boa parte do questionamento que aqui se apresenta refere-se ao aspecto relacional daqueles temas da política: qual a relação que determinados temas devem ter entre si a fim de compor, como unidade, a idéia de razão de Estado? Esse entendimento nos conduziu ao estudo histórico, e à discussão acerca da linguagem e da articulação do campo lexical na formação dos conceitos⁷⁰.

Tendo em conta esta discussão anterior, considero que o pensamento sobre a razão de Estado não está presente nem em Maquiavel, nem antes dele. A razão de estado é uma idéia *composta* em torno de ações cuja exclusividade pertence ao Estado. Como busquei argumentar acima, para que se confira ao Estado essa exclusividade, é preciso haver uma mentalidade específica acerca do poder político, que o entenda como único representante do “público”. Essa mentalidade, porque é capaz de realizar uma abstração do poder, insistindo que ele não pertence ao governante que o administra, e argumentando que ele é superior aos grupos envolvidos nos conflitos sociais, triunfa historicamente porque materializa e pereniza estruturas que irão trabalhar para aprofundar aquela mesma mentalidade que a criou. Por meio das instituições governamentais, idéia e matéria do Estado se sustentam e se expandem mutuamente.

Assim, o Estado, segundo seus princípios, não surge contra um grupo específico, mas contra todos eles. Por esse motivo, e percebendo a força com que o Estado se afirmou sobre os indivíduos, as distintas vertentes do liberalismo político se empenharam em construir, pelo termo *sociedade*, um outro representante da totalidade

⁷⁰ Cf., sobretudo, parte I, cap. I, 2.1.

do público, capaz de se opor ao Estado e ao estatismo. As idéias de privacidade, de direitos individuais e de livre-comércio são frutos deste período posterior. Quando este processo estiver concluído, nos séculos posteriores aos dos principais autores da razão de Estado, pode-se considerar que se tenha atingido, talvez, o nível mais avançado da separação entre público e privado.

No século XVI e XVII, porque ainda não está bem desenvolvido o pensamento que define *positivamente* o “privado” e a “sociedade”, torna-se quase espontânea a identidade que se estabelece entre o Estado e o “público”. Nessas circunstâncias, quando a razão de Estado diz que o governante age em benefício público, ele age necessariamente em nome do Estado, e apenas ocasionalmente – nas coincidências entre o benefício social e estatal – em nome da sociedade. Discutiremos mais adiante a imagem negativa do povo feita pelos pensadores da razão de Estado⁷¹. Neste ponto convém assinalar, porém, que no século XVII se reconhece no Estado a totalidade dos indivíduos. O contraponto “social” do Estado aparece, por vezes, pelo nome de “povo”, mas não significa *sociedade*, e sim *multidão*. É nesse sentido, aparentemente contraditório para uma leitura desatenta à história conceitual, que Gabriel Naudé sustenta, contra o “povo” e a favor do “público”, que o príncipe deve governar de modo firme, se preocupando com o interesse geral, mas sem dar ouvidos às queixas do povo⁷².

Assim, ainda que o argumento da razão de Estado seja o da ação pelo bem comum, ela é, de fato, o “cuidado de si do Estado”. É essa a mentalidade o ambiente mais propício para a razão de Estado. Sem dúvida, ela não surge repentinamente, e tampouco será sistematizada como doutrina até os escritos de Hobbes. Esse modo de pensar, contudo, é claramente observado, atuando de modo menos lógico e mais retórico, antes da consolidação efetiva do Estado quando grupos infra- ou supra-estatais argumentam que seus interesses devem ser defendidos porque eles são os mais eficazes para a tarefa de conservar o Estado. Sob esse aspecto, pouco importa desvendar quais desses argumentos são meramente estratégicos ou “honestos”, o que se constata historicamente é que eles produziram em conjunto as conseqüências que teriam sido almejadas pelo pensamento estatista: a consolidação do Estado.

⁷¹ Cf. parte I, cap. V, 2 e 4.1.

⁷² Cf. Thuau. *Raison d'Etat et...*, op. cit., V, p. 330.

Neste ponto, é preciso apresentar outro significado do termo *maquiavelismo*, diferente daquele que adotamos quando o termo foi utilizado até aqui. O maquiavelismo, além dos meios imorais que facilitam a aquisição de poder, é também o nome dado à leitura e à interpretação feita dos textos de Maquiavel, ou seja, é a corrente de pensamento que se origina dos escritos daquele autor⁷³. Neste sentido específico, parece possível dizer que a razão de Estado foi, inicialmente, e por longo tempo, o “maquiavelismo”. O objeto da controvérsia destes autores eram as considerações de Maquiavel sobre os meios de se adquirir poder, mas, na medida em que o questionamento de tais meios era colocado pela perspectiva da legitimação moral, essa controvérsia se transformava em um novo tema do pensamento político.

Localiza-se aí, portanto, o surgimento da razão de Estado, já que é por meio da chancela moral dos métodos de poder que a razão de Estado poderá, finalmente, ser aceita como “razão”. Isto é, o maquiavelismo faz com que os métodos que já se encontravam em Maquiavel possam ser fundamentados por uma lógica que parte da “moral comum”, criando assim a justificativa racional que faltava para que o Estado pudesse ser colocado como o fim supremo da ação política. O pensamento sobre a razão de Estado, portanto, surge, com efeito, *a partir* de Maquiavel, mas fora de sua obra; não com Maquiavel, mas depois dele. A razão de Estado é sua descendente; assim como um filho relativamente aos pais, ela pertence à geração que o sucede.

2. Os conflitos na razão

Sustentei que a razão de Estado não surge com Maquiavel, mas que seus textos desempenharam papel fundamental no desenvolvimento do tema. Como realcei, os autores questionavam, antes de tudo, a moralidade das afirmações maquiavelianas, e, ao fazê-lo, lidavam com um problema ausente no autor florentino. De certo modo, pode-

⁷³ Claro está que este significado do termo não é como o entendem os autores que o utilizam no século XVII. Ele é derivado de autores que estudam a literatura política que se desenvolveu em torno do pensamento de Maquiavel.

se dizer que os objetos daquela polêmica podiam ser visualizados nos próprios textos de Maquiavel, mesmo que ali se encontrassem em repouso.

O debate sobre os fins da política era também colocado pelos autores da razão de Estado, mas o tema implícito nas obras de muitos autores da razão de Estado – enquanto comentadores de Maquiavel – era o cisma da razão ocasionado pelo entendimento de que o autor do *Príncipe* desenvolvia uma teoria que separava a política da moral. Desenvolvi anteriormente algumas considerações sobre esse assunto⁷⁴. De qualquer modo, a interpretação da época é que Maquiavel realizou tal ruptura, a qual não se resumia a um problema do agir, mas retrocedia ao momento do pensar, que motiva a ação. Isto é, ora se deveria pensar pelas regras morais, ora pelas regras políticas, o que significava, no mínimo, que o raciocínio moral não era válido para qualquer situação. Exacerbando essa separação, seus comentadores chegavam à idéia de que moral e política eram *necessariamente* opostos. Assim, quando se colocavam “pela moral” ou “pela política”, aqueles autores – alguns com clarividência, outros não – participavam de um verdadeiro conflito de racionalidades.

Independente de se considerar que o problema moral que Maquiavel produz remonta ao pensar ou apenas ao agir⁷⁵, os seus textos geram um problema que se coloca no instante da ação. Este problema diz respeito ao fato de a razão não ser capaz de eliminar as considerações feitas pela sua “seção” descartada⁷⁶. Da persistência desta última, resulta um conflito na razão que impede ou obstaculiza que a moral escolhida possa produzir todos os efeitos que produziria caso tivesse controle pleno das ações. A proposta de Maquiavel de uma moral política e uma moral humana é, nesse sentido, um

⁷⁴ Cf. parte I, cap. II, 2,2, onde busco indicar que há uma escolha moral colocada por Maquiavel, que precede o agir político, mas que é geralmente ignorada nas leituras.

⁷⁵ No primeiro caso se considera duas razões complementares, moral e política. Entende-se que onde uma funciona a outra pára, não havendo uma competição sobre o julgamento do mesmo fato. Neste caso, o julgamento é objetivo, e a escolha é *necessária*. No segundo caso, um único fato é considerado pela “mesma razão”, única, mas por dois critérios diferentes, um da “moral comum” e outro da “moral política”. Trata-se de um processo deliberativo, onde há motivos concorrentes. Nesse caso, o julgamento é subjetivo e a decisão se dá pela *vontade*. Para o problema que neste ponto discuto, essa distinção é de pouca relevância, motivo pelo qual seguirei apenas a interpretação que propus no capítulo anterior, que se identifica com este último caso.

⁷⁶ Isto é, após a decisão tomada, objetiva ou subjetivamente, a parte da razão ou da moral que supostamente deveria ser “eliminada” continua a julgar as ações: a moral “comum” julga a moral “política” e vice-versa. Maquiavel não é alheio a essa limitação prática de sua “teoria”, o que é mostrado pelo ceticismo com que encara as possibilidades da realização do príncipe virtuoso em seu modelo ideal (sobre este ceticismo, cf. parte I, cap. II, 3; para a discussão sobre a escolha moral que deveria orientar com firmeza a ação, cf. parte I, cap. II, 2.1).

ideal, não frente ao real – que pode ser julgado distintamente por ambas –, mas frente à própria razão, que não pode se dividir e, ainda assim, produzir ações sempre coerentes. Quando a razão se divide, seus efeitos são desorientados, e o fato de que – nos termos de Maquiavel – “os homens não sabem ser nem de todo malvados, nem de todo bons”, reflete essa falta de domínio de uma parte sobre a outra, e leva-os aos fracassos em suas empreitadas.

Como se percebe de seu funcionamento, essa dúvida moral e a conseqüente incoerência do agir – entendida freqüentemente como irracionalidade – não cabe à razão de Estado, a qual, para funcionar, precisa apresentar-se como motivo superior e exclusivo, capaz de orientar as ações sem concorrência. Logo, para que pudesse finalmente se afirmar como “razão”, a razão de Estado precisaria ainda se legitimar partindo das mesmas bases da moral comum, e é por meio da segurança, em primeiro lugar, mas também de promessas menos materiais como a defesa da religião, do bem comum ou da justiça que as máximas do maquiavelismo poderão fazer as pazes com a moral. Isso permitiu que ela fosse desenvolvida em textos de pensadores cristãos e a conduziram, por fim, a ser aceita pelas concepções liberais de Estado, onde encontramos os governos representativos atuais⁷⁷.

O pensamento sobre a razão de Estado se desenvolve, portanto, na tentativa de encontrar um termo conciliador entre os princípios maquiavelianos de ação política e os princípios morais⁷⁸. A manutenção do estado, valor absoluto em Maquiavel, deverá ser moralizada para, enfim, receber novamente um valor absoluto – com a diferença de que, neste último momento, o caminho até esse absoluto precisa ser implicitamente intermediado pela moral comum. Isto é, para que pudesse vigorar como prática ou discurso amplamente aceito, a razão de Estado não podia se opor à razão, ela deveria, ao contrário, se mostrar como produto desta. O problema que a razão de Estado deveria

⁷⁷ Volto a discutir o problema da conciliação entre razão de Estado e “razão comum” em capítulo posterior (cf. parte I, cap. V).

⁷⁸ “Il est certain que le problème de la raison d’État, tel qu’il est trouvé posé à la fin du XVI s., était lié à une reformulation du problème de la justification dans les termes d’une interrogation sur le rapport entre la conduite requise pour assurer la conservation de l’État et les principes de la morale chrétienne. Il fallait donc que la politique ne soit plus investie d’une valeur absolue par le rétablissement d’une norme transcendante qui fournisse le principe de justification à la fois morale et religieuse.” (Zarka. **Raison d’État**, op. cit., pp. 613-614).

ser capaz de resolver, assim como a dificuldade de se encontrar uma resposta apropriada, pode ser bem evidenciado em um texto cristão de 1647:

Comment... accorder deux qualités si extrêmes, deux extrêmes si contraires, et deux contraires si éloignés ? Comment joindre les ténèbres avec la lumière ? l'iniquité avec la justice ? la folie du monde avec la sagesse de Dieu ? Peu-t-on placer sur un même autel l'Arche et l'Idole de Dagon ? accorder l'Alcoran avec l'Évangile ? honorer d'un même culte Jésus-Christ et Platon ? Saint Paul et Tacite ? Saint Louis et Machiavel ? Comment peut-on entendre cela: être politique et être chrétien ?⁷⁹

2.1. Maquiavelismo e razão de Estado

Se na França foi o governo de Richelieu que provocou os debates mais acirrados sobre a razão de Estado, na Itália este debate já acontecia desde o século XVI. É a partir da Itália que a razão de Estado se dissemina, e esse é um dos motivos pelo qual os franceses opositores de Richelieu o acusavam de governar *à l'italienne*.

Os primeiros textos onde se encontra a expressão “razão de Estado” pertencem a Guicciardini e a Giovanni della Casa. Guicciardini a utiliza em um escrito da década de 1520, mas pelo contexto em que aparece, pode-se interpretar que o autor não faz referência a um conceito, e, além disso, que seu uso no plural produz um significado sutilmente distinto do que resulta de seu uso no singular. Dizia Guicciardini, que ao defender a posição segundo a qual os florentinos deveriam matar todos os pisanos feitos seus prisioneiros, ele não falava de modo cristão, mas conforme as *Ragione e uso degli stati*⁸⁰.

O uso feito pelo arcebispo Giovanni della Casa possui um significado mais inequívoco. Em 1547 Della Casa é mandado em missão diplomática para solicitar ao imperador Carlos V que devolvesse Piacenza ao Duque de Parma. O arcebispo tenta

⁷⁹ R. P Hubert Mugnier, (“La véritable politique du Prince chrétien, à la confusion des Sages du monde et pour la condamnation des Poitiques du siècle”), citado por Thuau. **Raison d’Etat et...**, op. cit., II, 8 ; p. 91.

⁸⁰ Guicciardini, **Dialogue sur la façon de régir Florence [1521-1525]**, citado por Thierry Ménissier, “Textes sur la raison d’Etat”, no blog “Tumulti e ordini” : <http://tumultiordini.over-blog.com/article-hip-textes-sur-la-raison-d-etat-45941542.html>.

convencer o imperador de que ele deve agir conforme a razão, e não conforme a *ragione di stato*. Meinecke narra a distinção feita por Della Casa:

Hoje o útil é denominado *ragion di stato*, com o qual são criadas duas classes de razão, uma torta, falsa e desenfreada, dirigida à rapina e à imoralidade, à qual se chama *ragion di stato* e à qual se confia a direção dos Estados, e a outra única, reta e firme, a qual é expulsa os negócios dos Estados e é confinada às salas dos tribunais.⁸¹

O termo *ragion di stato* parece ter passado, em seguida, ao uso corrente, mas guardando uma conotação negativa, sobretudo no meio cristão, de tal modo que o papa Pio V a denominou “razão do diabo”⁸², de onde surgiram outras variantes como, por exemplo, “razão do inferno”. Em 1589 Giovanni Botero justificava sua obra sobre o tema dizendo que pretendia apresentar sua opinião sobre a “razão de Estado”, da qual ouvia falar a todo o momento. O autor, formado pelas doutrinas jesuítas, aponta Maquiavel como fundador da razão de Estado e contra esta doutrina “ímpia e irracional” de que “algumas coisas eram lícitas por razão de Estado e outras por consciência”, ele retoma um argumento do discurso de Della Casa: a razão, que em tudo sabe discernir entre o bem e o mal, seria “cega nos assuntos públicos?”⁸³. Mais de vinte anos depois, Boccalini voltaria a sinalizar a popularização do termo – e do tema – ao afirmar que em seu tempo até os carregadores dos mercados discutiam sobre a *ragione di stato*⁸⁴.

O texto de Botero é considerado por diversos estudiosos, como o início da doutrina razão de Estado. Assumir tal posição, como foi discutido, depende do que se entende por razão de Estado, mas constata-se que autores que possuem um entendimento diferente do significado do tema, como Carl J. Friedrich e Michel Foucault, por exemplo, indicam Botero como fundador da razão de Estado. Considero também que é Botero quem primeiro aborda a razão de Estado como um tema específico e mais ou menos delimitado. Sem dúvida, ela irá tratar de assuntos que já

⁸¹ “Hoy se denomina lo útil *ragion di stato*, con lo cual se crean dos clases de razón, la una torcida, falsa y desenfrenada, dirigida a la rapiña y a la inmoralidad, a la que se llama *ragion di stato* y a la que se confia la dirección de los Estados, y la otra sencilla, recta y firme, a la que se expulsa de los negocios de Estado y se confina en los estrados de los tribunales” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I,1; p.49).

⁸² Cf. nota de Luciana de Stefano em Botero. **La razón de Estado**, op. cit., p. 91, nota 3.

⁸³ Botero. **La razón de Estado**, op. cit., “Prologo”, p. 90.

⁸⁴ Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I,3; p.80.

estavam presentes na literatura política, mas estes estarão agora servindo ao estudo daquele objeto central. Além disso, este autor é o que primeiro tentará reunir em um mesmo pensamento os ensinamentos políticos de Maquiavel e os ditames morais do cristianismo. Antes disso, entre a moral e a *ragion di stato* havia um abismo intransponível, que exigia a decisão por um ou por outro modo de pensar e agir – como se percebe das referências feitas acima ao uso da expressão feito por Guicciardini e a della Casa.

O ponto de partida que possibilitou a Botero aproximar a razão de Estado da moral foi a definição que ele apresenta no início da obra: “Stato è dominio fermo sopra popoli, e ragione di Stato si è notitia di mezi atti a fondare, conservare e ampliare un dominio così fatto”⁸⁵. Apesar de observar em seguida que a expressão é geralmente utilizada para tratar de “coisas que não podem se reduzir à razão ordinária ou comum”, o modo como Botero define a razão de Estado é a base a partir da qual ela pôde ser redimida, já que o autor a retira do campo de batalha moral e a apresenta como um problema técnico – o de como conservar o Estado – que precisa ser considerado também pelos príncipes cristãos. Assim sendo, Botero foi responsável por introduzir entre os temas principais do debate político, a discussão centrada na razão de Estado. Seu texto, sendo um discurso anti-maquiaveliano, participa do maquiavelismo – no segundo sentido acima apresentado⁸⁶. Paradoxalmente, nota-se que a teoria da razão de Estado foi desenvolvida, mormente, por autores escrevendo contra Maquiavel, que era visto como o inventor da razão de Estado. Conforme relembra Senellart, é entre 1589 e 1630, isto é, antes das primeiras apologias de Maquiavel, que surgem os principais tratados teóricos sobre a razão de Estado⁸⁷.

⁸⁵ “El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y razón de Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio.” (Botero, Giovanni. **La razón de Estado**, op. cit., I, 1; p. 91).

⁸⁶ Ocorre que, no segundo sentido do termo maquiavelismo apresentado acima – qual seja, a literatura que se desenvolvia em torno da obra de Maquiavel –, é preciso identificar uma postura contra e uma postura a favor de Maquiavel. Para evitar tratar de um “maquiavelismo maquiaveliano” e um “maquiavelismo anti-maquiaveliano”, fala-se comumente em razão de Estado maquiaveliana e anti-maquiaveliana.

⁸⁷ Senellart. **La raison d’Etat antimachiavéllienne**, op. cit., pp.28-29.

Como bem se sabe, as reações contra Maquiavel não tardaram a aparecer⁸⁸, mas a sistematização do anti-maquiavelismo tem início com Innocent Gentillet. O autor protestante escreveu em 1576 uma obra que ficou conhecida por seu nome resumido de *Anti-Machiavel*. Essa obra teve bastante repercussão nos meios cristãos⁸⁹, gerando uma fonte comum para católicos e protestantes, e evidenciando que não era apenas a força social do cristianismo, protestante ou católico, o que a razão de Estado combatia. Mais do que isso, o adversário da razão de Estado era a própria ontologia religiosa, baseada no sobrenatural, e ainda suficientemente sólida. Com este entendimento, Thuau sublinha a vigência de uma “solidariedade das religiões”, ao relatar a passagem na qual Gentillet, “defende o caráter sobrenatural dos oráculos pagãos contra a acusação de hipocrisia”. Essa defesa é estratégica, acrescenta o Thuau, pois “A ruína do sobrenatural pagão, mesmo de origem diabólica, levaria à ruína do sobrenatural cristão”⁹⁰.

Botero, portanto, inova ao permitir que os preceitos da política maquiavélica fossem inseridos no discurso anti-maquiaveliano, que até então havia se definido justamente pelo enfrentamento com aqueles preceitos. Partindo da definição de razão de Estado citada acima, o autor italiano, discorre, na maior parte do tempo, sobre as técnicas de poder e busca ensinar como elas devem ser utilizadas para preservar o Estado. Ocorre que, à diferença de Maquiavel, Botero visualiza um fim para o Estado que mistura o temporal ao espiritual: segurança pública e defesa da religião cristã – leia-se, do catolicismo.

Para Botero “a religião é o fundamento de todo principado”, pois todo poder vem de Deus, e o rei deve “usar de todo cuidado e diligência para introduzir a religião e a piedade e para expandi-la em seu Estado”⁹¹. O benefício do Estado resultará da graça divina e da ação humana: “La republica è quasi una vigna, che non può fiorire, né far

⁸⁸ Michael Stolleis, em seu artigo de crítica a Meinecke, aponta que “a mais antiga voz antimaquiaveliana” foi a do cardeal inglês Reginald Pole, (Stolleis, **Michael. L'idée de la raison d'Etat de Friedrich Meinecke et la recherche actuelle**. In : Zarka (dir.). *Raison et déraison d'Etat...*, op. cit., p.18).

⁸⁹ Thuau, Etienne. **Raison d'Etat et ...**, op. cit., II, p. 62.

⁹⁰ Thuau, Etienne. **Raison d'Etat et ...**, op. cit., II, p. 64.

⁹¹ Botero. **La razón de Estado**, op. cit., II, 12; p. 123.

frutto, se non è favorita dall'influenze celesti et aiutata dall'industria umana, che la poti e le tronchi le superfluità”⁹².

O argumento religioso servirá também para sustentar que o Estado deve se interessar pela disciplina religiosa dos súditos e que deve-se ver a guerra como o último meio contra os hereges. O convencimento doutrinário não sendo suficiente contra a heresia, “Deve però ogni prencipe con ogni suo potere tener lontana questa peste. Perché, chi fa professione di sottrar gli uomini dall'obediencia della Chiesa e di Dio ardirà molto più facilmente di sottrarli dall'imperio e dall'obediencia tua”⁹³. Eis, portanto, que o interesse do Estado é também o da Igreja, ele se define frente a um único objeto, o povo, mas é apresentado com nomes diferentes: para o primeiro, manter os súditos; para a segunda, manter os fiéis.

Observados os deveres religiosos, o Estado não apenas pode, mas deve fazer o que for possível para se manter. Neste ponto os paralelos com Maquiavel são nítidos. Maquiavel havia acusado o cristianismo de enfraquecer os homens e afeminar seus espíritos, o que levava ao uso de mercenários e ao recurso às forças estrangeiras. Contra isso, ele recomendava a prática da caçada, para despertar o espírito guerreiro, ampliar o conhecimento dos territórios e exercitar os súditos. Botero, fiel ao catolicismo, não reproduz a crítica à Igreja, mas, como técnico do Estado, aprende com o autor florentino e afirma que é “necessário que o príncipe adestre os seus súditos” para não precisar contar com as forças estrangeiras. Diferentemente do diabólico Maquiavel, porém, o religioso Botero não recomenda a caça, mas se volta contra os representantes do pesadelo cristão⁹⁴:

⁹² “La república es como una viña, que no puede florecer ni dar frutos si no está favorecida por las influencias celestes y ayudada por la industria humana que la pode y la corte lo superfluo” (Botero. **La razón de Estado**, op. cit., II, 11; p. 123).

⁹³ “(...) debe todo príncipe, con la plenitud de su poder, mantener alejada esta peste porque quien hace profesión de sustraer a los hombres a la obediencia de la Iglesia y de Dios, con mayor facilidad osará sustraerlos de tu imperio y obediencia.” (Botero. **La razón de Estado**, op. cit., X, 2; p. 184).

⁹⁴ A relação entre os autores da razão de Estado e “os turcos”, aos quais eles se referem constantemente, não é de simples aversão. Ao contrário, estes autores, caminhando pela racionalização da política e julgando pelos critérios da utilidade e da eficácia, também consideravam – algumas vezes de modo mais explícitos que em outras – os turcos como exemplo de “virtude política e de prudência prática”, devido a fatores como as técnicas militares, a disciplina do exército e a obediência dos súditos (cf. Baldini, A. Enzo. **Botero et Lucinge: les racines de la ‘Raison d’Etat’**. In: Zarka. *Raison et déraison d’Etat...*, op. cit, pp. 86-87).

(...) non mancheranno mai, e Turchi e Mori e Saraceni, contra i quali si possono giustamente adoperar l'armi. Ma cosa benissimo intesa è il tener qualche numero di galee, su le quali possano andar in corso e sfogar la lor gioventù e bravura contra i veri nemici quei che non sanno star in pace, perché questo servirà di rimedio e di diversione agli umori peccanti⁹⁵.

É preciso sublinhar, ainda, que este autor coloca seus argumentos religiosos no campo discursivo do Estado. O conselho para que o príncipe não rompa com a Igreja, por exemplo, ele o insere no capítulo sobre “os princípios da prudência”. Para além do aspecto religioso, verifica-se também o critério da utilidade produzindo ali o argumento. Diz Botero que romper com a Igreja sempre parecerá uma atitude ímpia, e com ela o príncipe “não ganhará nada”⁹⁶. No capítulo final, “Contra quem deve-se dirigir as forças”, Botero apresenta uma resposta moralista ao problema que no vocabulário atual indicamos por “vontade de potência”. Assumindo a dificuldade de evitar o desejo de expansão territorial e passando a supô-la, se não legítima, ao menos justificável, Botero apresenta o problema nestes termos: se apenas a guerra defensiva é lícita,

Come dunque potrò io, dirà alcuno, dilatar lo Stato mio? Con la difesa del ben publico. Or il ben publico è di due sorti: spirituale e temporale. Il temporale è la pace civile e politica, lo spirituale è la religione e l'unione della Chiesa di Dio. L'uno e l'altro viene oppugnato e turbato da due sorti di nemici, da eretici e da infedeli (...).Ma chi vuol guerreggiare non si può scusare di non aver nemico publico, contra cui mostri il suo valore (...).Noi abbiamo il Turco alla porta, l'abbiamo ai fianchi: e cerchiamo materia di guerra o più giusta, o più onorata?⁹⁷

⁹⁵ “(...) no faltarán nunca turcos, moros o sarracenos contra los que puedan justamente usar las armas. Y es cosa bien clara la utilidad de tener algún número de galeras sobre los cuales puedan correr el corso y desahogar su juventud y bravura contra los verdaderos enemigos, aquellos que no saben estar en paz, porque esto servirá de remedio y de escape a los malos humores.” (Botero. **La razón de Estado**, op. cit., IX, 2; p. 171).

⁹⁶ Botero. **La razón de Estado**, op. cit., II, VI; p. 115.

⁹⁷ “¿cómo, entonces, podré – dirá alguno – dilatar mi Estado? : con la defensa del bien público. El bien público es de dos clases: espiritual y temporal. El temporal es la paz civil y política; el espiritual es la religión y la unidad de la Iglesia de Dios. El uno y el otro son atacados y turbados por dos tipos de

Logo, percebe-se que a moralidade das ações não depende do modo de agir, mas do fim que se busca alcançar. A guerra de expansão não é por si só injusta, desde que almeje o “bem público”. Re-situando a razão de Estado, inserindo-a explicitamente do discurso sobre o bem público, e localizando a defesa da religião entre os componentes desta idéia, as técnicas de dominação – ou seja, a razão de Estado sob seu aspecto do saber – são legitimadas no interior de um texto que se propõe “anti-maquievélico”.

É útil sublinhar novamente que isso se torna possível pelo modo “tecnicista” como Botero define a razão de Estado – “conhecimento dos meios aptos a fundar conservar e ampliar o domínio”. Conscientes do risco de se legitimar a razão de Estado pelos fins, os contemporâneos e sucessores de Botero criticarão a definição deste autor. Como assinala Luciana de Stefano, Boccacini a dizia uma “enganosa definição que convém a toda política” e “definição mascarada” que quer fazer passar por boa “o que homens doutos e mais temerosos de Deus do que cativados pelos príncipes chamaram livremente de lei do diabo”. Bonaventura também critica a definição, dizendo-a conveniente tanto à boa quanto à má razão de Estado⁹⁸.

Vale notar que a obra de Botero – o texto que aqui citamos e suas obras posteriores – levou a razão de Estado a se desenvolver por dois princípios antagônicos. Como sublinha Zarka, ao colocar a razão de Estado na encruzilhada entre a justificação religiosa e a racionalização do governo, Botero, por um lado, subordina o poder político ao poder eclesiástico, enquanto, por outro, “a racionalização do Estado como matéria tende a definir uma lógica ou uma lei autônoma da política”⁹⁹. É, portanto, pela localização intermediária da teoria que fomentou seu desenvolvimento, que o Estado poderá se constituir ao mesmo tempo por meio da justificação moral do poder e da racionalização do governo.

enemigos: herejes e infieles. (...) Así pues, quien quiera guerrear, no se puede excusar de no tener enemigo público contra quien mostrar su valor (...). Tenemos el turco a las puertas; lo tenemos a los flancos, y ¿buscaremos pretexto más justo o más honroso de guerrear?” (Botero. **La razón de Estado**, op. cit., X, 2; pp.183-184).

⁹⁸ Comentario de Luciana de Stefano em Botero. **La razón de Estado**, op. cit., Nota 3, p. 91.

⁹⁹ Zarka. **Raison d’État**, op. cit., p. 614.

2.2. A verdadeira razão de Estado

Antes mesmo de Botero¹⁰⁰ constata-se a existência de um discurso sobre as duas razões de Estado, uma verdadeira ou boa, e outra falsa ou má. Mesmo com o esforço de conciliação feito por este autor, persiste ainda um discurso de enfrentamento no desenvolvimento da razão de Estado. No texto de 1595 do padre Rivadeneira tal distinção sobressai:

La razón de Estado no es una sola, sino dos: una falsa y aparente, otra sólida y verdadera; una engañosa y diabólica, otra cierta y divina; una que del Estado hace religión, otra que de la religión hace Estado; una enseñada de los políticos y fundada en vana prudencia y en humanos y ruines medios, otra enseñada de Dios, que estriba en el mismo Dios y en los medios que Él, con su paternal providencia, descubre a los príncipes y les da fuerzas para usar bien dellos (...) ¹⁰¹.

Surgido inicialmente desse entendimento da conciliação impossível entre os preceitos da religião e da política, o discurso sobre a verdadeira razão de Estado, se apresentará de distintos modos dentro do pensamento religioso. Dependendo do autor que a define, a verdadeira razão de Estado pode ser apenas a política executada conforme os preceitos da religião, ou pode incluir a política que ocorre contra as normas morais cristãs, desde que tenha como fim a defesa da religião – ou do bem público espiritual, nos termo de Botero. Em qualquer dos casos, como assinala Marcel Gauchet, os autores religiosos da razão de Estado adotaram uma estratégia “neutralizante” e “defensiva” nos seus pensamentos políticos, estratégia esta que lhes causava um problema de ordem prática para a legitimação de seus discursos:

La lutte qu'il mène au-dehors se transporte fatalement au-dedans, dans la mesure où elle implique de pactiser avec le

¹⁰⁰ De Mattei (*Il problema della ragion di Stato nel Seicento*, 1953, p.445), indica que a distinção entre verdadeira e falsa razão de Estado já era feita no texto de Della Casa que aqui citamos (*Oratione all'imperatore Carlo V*). Essa distinção se apresenta mais tarde também em um texto de Girolamo Fracetta, de 1592. Cf. “Anexo – Algunas definiciones de la razón de Estado”. In: Botero, Giovanni. *La razón de Estado y otros escritos*. Trad. Luciana de Stefano. Caracas, Universidade Central de Venezuela, 1962. p.187.

¹⁰¹ Cf. “Anexo – Algunas definiciones de la razón de Estado”. In: Botero. *La razón de Estado...*, op. cit., p.187.

langage de l'ennemi: jusqu'à quel point peut-on reprendre celui-ci sans faire quelque place à son inspiration d'origine ? L'effort pour établir la vraie raison d'Etat contra la fausse sera toujours à la merci de la soupçon de sympathie secrète ou de fascination involontaire pour l'adversaire. C'est exemplairement le cas de Botero (...) ¹⁰².

Claro está que ninguém se dizia autor da “falsa razão de Estado”, a qual não constitui exatamente uma doutrina, mas sim uma acusação. Maquiavel e Tácito ¹⁰³ serão repetidamente acusados de desenvolvê-la, mas de um modo geral, ela será indistintamente apontada no “outro”, no inimigo, no injusto. O acusado, por sua vez, a denunciará no comportamento de quem o acusa e dirá de si mesmo que atua pela “verdadeira” razão de Estado.

Apesar da existência de o que Thuau chama de uma “corrente humanista”, as posições de maior repercussão frente a Maquiavel, e, portanto, frente à razão de Estado, divide o debate político entre religiosos e estatistas ¹⁰⁴. O que é preciso sublinhar é que os argumentos dos estatistas não são necessariamente argumentos em favor de Maquiavel – ao menos, não assumidamente. Por outro lado, assim como os argumentos religiosos de Botero não são “anti-políticos”, os estatistas tampouco são anti-religiosos. Para eles, o poder do rei é também de direito divino. Ocorre que o direito divino sobre o qual estes se referem é substancialmente diferente do direito divino proclamado pela Igreja romana. Para a Igreja, o rei recebe seu poder da Igreja, ele é o “ministro de Deus”, e encarregado, portanto, de avançar a fé cristã e servir fielmente à ordem divina. Essa finalidade limita o poder real aos preceitos do cristianismo e, não raro, faz com que a legitimidade do rei dependa do juízo do papa, o único que recebe o poder diretamente

¹⁰² Gauchet. *L'Etat au miroir de la raison d'Etat...*, op. cit., p.232.

¹⁰³ Tácito era também nome comum na literatura política dos séculos XVI e XVII: “Il est devenu évident, à travers les travaux de Stackelberg, Etter, Schellhase, Stegmann, que Tacite fut utilisé dans les pays catholiques pour masquer le débat sur Machiavel, condamné par l'Eglise, et que d'importantes analyses de l'absolutisme et de la doctrine de la raison d'Etat furent développées sous la forme de commentaires de Tacite” (Stolleis. *L'idée de la raison d'Etat...*, op. cit., p.21). Apesar da proximidade que freqüentemente se estabelecia entre Tácito e Maquiavel, em alguns casos específicos a teoria da razão de Estado acabava por se diferenciar de acordo com a inspiração tacitista ou maquiaveliana da qual se originava. Senellart assinala esse distanciamento ao analisar a razão de Estado no pensamento alemão do século XVII (cf. Senellart, Michel. *Y a-t-il une théorie allemande de la raison d'Etat au XVII^e siècle? Arcana imperii et ratio status de Clapmar à Chemnitz*. In : Zarka. *Raison et déraison d'Etat...*, op. cit., pp. 270 e 288).

¹⁰⁴ Thuau. *Raison d'Etat et ...*, op. cit., II,10 ; p.100.

de Deus, e que tem a autoridade da última palavra quando se trata de interpretar o direito divino.

De modo contrastante, para os estatistas, o poder do rei é conferido por Deus diretamente a ele. O fato demonstra o direito, isto é, a própria existência do poder do rei indica que ele foi agraciado de Deus e o legitima em suas ações que podem, por vezes, ser contrárias aos interesses da Igreja¹⁰⁵. Como exemplo, podemos nos referir a um texto de 1625, intitulado *Le Catholique d'Etat*, o qual partindo do direito divino dos reis, argumenta que o rei pode “decidir soberanamente sobre a guerra, mesmo contra uma potência católica”¹⁰⁶.

Definitivamente, são os estatistas que prevalecem na formação da razão de Estado. Gradativamente, a “verdadeira razão de Estado” passa a ser identificada com a busca do bem público. No momento das guerras de religião, e até que se desenvolva suficientemente uma noção de “sociedade” como contraponto do Estado, esse bem público significa, sobretudo, segurança. O bem público espiritual, do qual falava Botero, deixará, nos momentos seguintes, de pertencer aos negócios do Estado.

Botero havia tentado conciliar religião e política subordinando a segunda à primeira. Esse caminho foi principalmente o do maquiavelismo jesuíta. Contrário a tal pensamento, contudo, subsiste um discurso mais tradicional no cristianismo que, diferentemente também daquele que se contenta com o enfrentamento, fundamenta-se no critério da utilidade, mas sustenta que o sucesso político só pode ser alcançado quando se age segundo os ensinamentos religiosos. Estes autores levam o anti-maquiavelismo ao extremo ao afirmar que a Bíblia e as doutrinas religiosas contêm todas as lições necessárias para o sucesso na política¹⁰⁷.

A despeito destes dois modos pelos quais se buscava encerrar o conflito entre religião e política – um que conciliava os opostos, outro que eliminava um deles –,

¹⁰⁵ Essa distinção entre o direito divino dos reis e o direito divino da Igreja aparece repetidamente no texto de Thuau e nos escritos dos autores que ele retoma. Cf, por exemplo, Thuau. **Raison d'Etat et ...**, op. cit., pp. 15-16, 19, e 104-105.

¹⁰⁶ Citado em Thuau. **Raison d'Etat et ...**, op. cit., V, 2 ; p.184.

¹⁰⁷ "Il n'y a point de secret d'Etat dans Aristote ni dans Tacite que l'on ne puisse trouver dans la *Sagesse* et dans l'*Écclesiaste*. Et je maintiens que ces deux livres peuvent enseigner aux plus grandes princes la plus délicate et la plus fine politique du monde." (texto do padre Senault, de 1662, citado em Thuau. **Raison d'Etat et ...**, op. cit., II, 5 ; p. 48).

foi por meio da laicização que a razão de Estado conseguiu finalmente se afirmar. Isso ocorreu, sem dúvida, com benefício para a política, mas esta não precisou levar até o fim um conflito contra a religião – conflito que dificilmente poderia vencer. Se pretendêssemos aprofundar o processo pelo qual isso foi possível, deveríamos certamente entrar no tema antropológico da “pertença” e do problema da construção da identidade frente à participação do indivíduo em distintos grupos sociais¹⁰⁸. Para não desviar do assunto tratado, porém, parece suficiente resumir a solução encontrada com o que nos diz Thuau sobre os estatistas franceses: “Chrétien et Français, ils ne peuvent accorder leur deux ordres de devoirs qu’en les séparant absolument”¹⁰⁹.

É, portanto, a laicização da política que fornecerá a resposta para o conflito de racionalidades. O avanço e a intensificação desse processo nos séculos XVI e XVII conseguiram evitar um problema que se arrastava desde Maquiavel, e que impunha a escolha entre o espiritual e o temporal. Somada ao fortalecimento da separação público/privado, a política laica fornecerá a solução perfeita para os ocupantes das “altas funções”: cristão nas relações privadas; político nas relações públicas¹¹⁰.

O resultado desse processo é que o debate político abandonará a discussão explícita sobre aqueles elementos moralmente condenáveis da razão de Estado – injustiças, artimanhas, mentiras, violência, etc. Esses elementos permanecerão em um segundo plano, mas, sua legitimidade sendo presumida para as ações públicas, o problema da razão de Estado passa a ser o de definir qual é esse espaço das ações públicas. Uma vez definidos, o público e o privado ditam suas próprias moralidades.

Surge, assim, uma mentalidade que, mesmo não sendo autoritária *por princípio*, não hesita em legitimar o uso que o governante faz dos meios da razão de Estado. Isso ocorre porque tal entendimento, ao conceber que a solução de um determinado problema compete ao Estado, passa a julgar a partir de uma moral que não

¹⁰⁸ O Estado não escapou a esse problema que, na Inglaterra se colocou de modo bastante claro por ocasião do conflito entre Henrique VIII e a Igreja romana: quando se é um católico e inglês, e o rei está em conflito declarado com o Papa, como se posicionar?

¹⁰⁹ Thuau. **Raison d’Etat et ...**, op. cit., V, p. 208.

¹¹⁰ A partir desta diferenciação, a sabedoria pode ser julgada diferentemente, conforme as circunstâncias. Noel Malcom expõe este entendimento ao comentar sobre a idéia de prudência mista em Justus Lipsius: “(...) different levels of wisdom would thus be needed, with the highest human level operating, for the most part, only internally.” (Malcolm, Noel. **Reason of State, Propaganda, and the Thirty Year’s War: An Unknown translation by Thomas Hobbes**. New York: Oxford University Press, 2007. VI, p. 102).

lhe é própria. Esta moral heterônoma é que, sob os ecos da necessidade, faz os indivíduos dizerem sobre as ações imorais na política: “eu a julgo boa, mesmo que eu não a aprove”¹¹¹. Eis, portanto, que a razão de Estado, após tanto modificar e difamar os textos de Maquiavel, finalmente consagra o autor florentino por um pensamento autenticamente seu: “Cumpre que, se o fato acusa, o efeito o escuse”¹¹².

3. *Outros fatores da modernidade política*

A consolidação do Estado no plano histórico é a legitimação da razão de Estado no plano ético. A maior parte dos temas da razão de Estado já está colocada na teoria política em meados do século XVII. Estes temas e os argumentos dos autores que os desenvolveram serão tratados nos capítulos seguintes. Neste ponto pretendo, porém, realçar alguns componentes da teoria política moderna que podem ser colocados como conseqüências da teoria da razão de Estado dos séculos XVI e XVII¹¹³.

Sobre a laicização da política, comentamos brevemente acima. Vale precisar ainda que enquanto a “autonomia da política” foi entendida pelos pensadores cristãos mais tradicionais como uma investida contra a religião, para muitos dos chamados *políticos*, separar a política da religião era, ao contrário, um meio de salvar a religião de ser usada como pretexto para expandir o poder – instrumentalização ensinada por Maquiavel. Sob certo aspecto, a laicização aparece como argumento moral contra o maquiavelismo cristão, o que foi, sem dúvida, um dos motivos que levou a razão de

¹¹¹ A frase pertence a um texto de Brienne, em que ele relata a resposta que recebeu de seu pai ao perguntar-lhe sobre o comportamento de Richelieu quando este permitiu que matassem seu amigo para que pudesse tornar-se primeiro-ministro: “Il fallait donc, pour venir à ses fins, laisser tuer son ami, et, quoique selon les règles de l’amitié et de la charité chrétienne, l’action de l’évêque de Luçon ne se puisse justifier, selon les maximes de Machiavel et de la politique humaine, je la juge bonnes, encore que je ne l’approuve pas.” (Thuau. **Raison d’Etat et ...**, op. cit., II, p. 55. grifos meus).

¹¹² Maquiavel. **Discursos...** I, 9; p.41.

¹¹³ Ao utilizar o termo conseqüência, não pretendo dizer que a razão de Estado tenha criado de repente todos esses componentes, equívoco que tentei afastar nos capítulos anteriores. Os autores da razão de Estado, porém, apropriando-se de pensamentos da política clássica e medieval reformularam tais elementos conferindo a eles um novo significado. Tampouco essa reformulação se pode dizer exclusiva da doutrina da razão de Estado, contudo, parece-me ainda correto considerar tais elementos como “conseqüência” desta doutrina, porque foram seus textos que os apresentaram em um momento histórico específico que garantiu a oportunidade de que eles se consolidassem definitivamente na política estatal.

Estado a triunfar. Na França do século XVII, por exemplo, os panfletos anti-espanhóis acusavam o Estado vizinho do sul de disfarçar o maquiavelismo sob o manto da religião. Esta acusação que não era desprovida de realidade, como se percebe ao lembrarmos que se apelava à defesa da fé cristã para justificar a política expansionista espanhola, tanto na Europa, quanto nas colônias americanas, onde os indígenas eram “piedosamente” massacrados¹¹⁴.

Certamente, o argumento em favor da política autônoma não era desprovido de intenções menos “puras”, como a busca de diminuir os limites ao poder constituído, por exemplo. Eram também discursos “interessados”, mas, uma vez passado o momento de seu funcionamento como discurso estratégico, a interlocução que estabeleceram na história das idéias persiste. Analisando o argumento da política laica fora de seu quadro estratégico-histórico, e inserindo-o em um quadro estratégico-ideológico – no qual ele se apresenta como adversário do maquiavelismo cristão –, é possível considerar que a laicização foi um dos efeitos dialéticos produzidos pelos pensadores da razão de Estado. Estes pensadores, buscando supostamente uma política menos hipócrita, acabaram por produzir uma política distanciada de qualquer norma ética, e ao distanciarem a religião da política para preservá-la, tornaram-se atores importantes daquele processo mais amplo que Max Weber chamou de “desencantamento do mundo”.

No caso do discurso do Estado como representante do bem público, temos outra inversão de efeito. Como mostrado, este discurso era apresentado como legitimador das ações dos governantes, ou seja, era um fator de fortalecimento do Estado. Não obstante, é também por meio da defesa do bem público que o pensamento político se encaminhará para estabelecer uma contraposição entre os interesses do Estado e os da sociedade, chegando a desenvolver uma doutrina da soberania popular. Mesmo que não tenha deixado de servir para legitimar os atos dos governantes, aquela noção passou também a ser argumento para controlar o Estado, designando-lhe deveres legais onde os teóricos da razão de Estado e do absolutismo afirmavam só haver deveres morais. No capítulo de fechamento de seu trabalho sobre a razão de Estado na França, Thuaud recupera a idéia hegeliana de “astúcia da razão” para discutir outros resultados

¹¹⁴ Para o pensamento da razão de Estado na Espanha dos séculos XVI e XVII e sua fundamentação religiosa, cf. Méchoulan, Henry. **La raison d'État dans la pensée espagnole au siècle d'Or, 1550-1650**. In : Zarka. Raison et déraison d'Etat... op. cit.

dessa inversão dos efeitos desejados, produzida pelos autores políticos do século XVII¹¹⁵.

Outro elemento essencial à política moderna, que pode ser apresentado como consequência da razão de Estado é a noção de soberania. Vimos em alguns momentos o quanto a teoria da razão de Estado deve ao contexto das guerras de religião. Em 1648 a Paz de Westfalia encerra a Guerra dos 30 anos, que fazia dos conflitos religiosos um problema colocado também à política externa. Estes tratados são muitas vezes considerados como o ponto de criação dos Estados modernos europeus. Com eles, afirmava-se que a principal identidade dos indivíduos se constitui em função do Estado. É certo que nenhum tratado soluciona um problema enraizado na mentalidade dos indivíduos, mas, ao menos do ponto de vista jurídico, solucionava-se assim o conflito ético entre a política e a religião. Doravante cabia ao Estado a decisão final sobre os padrões de comportamento, *jus* sobrepunha-se à *lex*, consagrava-se o direito positivo e a idéia de soberania em seu sentido moderno, que passaria a indicar o domínio legal de um território e de seu povo, e a independência frente a qualquer outro poder político.

Rapidamente, convém assinalar que esta solução jurídica gerou efeitos sobre a teoria da razão de Estado. Dentre outras consequências, os tratados de Westfalia, na medida em que reconheceram a soberania dos Estados alemães, por exemplo, contribuíram para modificar o pensamento sobre a razão de Estado que ali se desenvolvia. Senellart assinala este ponto de inflexão da teoria alemã da razão de Estado quando expõe que antes de 1648 era a “aspiração estatista” o que impulsionava seus autores, até então centrados nos discursos dos *arcana*. A partir dos tratados, os autores da razão de Estado respondem a “um esforço real de estatização”, deduzindo a razão de Estado da forma constitucional de cada Estado específico (*ratio status*), ou tratando da administração dos recursos materiais e humanos (*gute Polizei*)¹¹⁶.

Para a compreensão da modernidade política, é fundamental perceber ainda que o Estado, em seu caminho para a soberania, lutou inicialmente contra as nobrezas locais ou contra as pequenas repúblicas, lutou contra a concepção imperial do poder, e

¹¹⁵ Cf. Thuau. **Raison d’Etat et ...**, op. cit., "Conclusion – La laïcisation de la pensée politique et les ruses de la raison d’État".

¹¹⁶ Cf. Senellart. **Y a-t-il une théorie allemande...**, op. cit., p. 285.

lutou contra a Igreja, ou contra os que se diziam mais súditos da religião que do rei. Ao empreender esses conflitos, combatiam-se também os laços de solidariedade menores, como os das famílias ou das corporações, pressionando para que o direito se transformasse, assim, em norma ética principal, colocada diretamente do Estado para o cidadão, sem intermediários¹¹⁷. Lazzeri é um dos autores a ressaltar que o Estado nascente se coloca contra as organizações resultantes das solidariedades naturais e impõe-se como construção artificial, cuja autoridade é “centralizada e encarnada na pessoa do monarca”. O autor aponta exemplos específicos de centralização institucional que operam no século XVII:

(...) volonté d'unification politique des provinces, réduction des autonomies régionales, autoritarisme de l'Etat de finance que néglige les droits des assemblées régionales pour drainer un impôt en forte augmentation, contrôle de la diffusion des opinions, production des croyances par de équipes d'écrivains dévouées à la cause royale.¹¹⁸

Este processo histórico, secundário, talvez, na visão dos governantes – que certamente viam muito mais perigo no Império ou na Igreja do que nas famílias ou em grupos sociais desvinculados daquelas instituições –, será considerado sob sua ótica formal ao ser teorizado por Hobbes, pois é a soberania que neste momento se consolida. Apesar da teorização feita pelo autor inglês, a soberania, portanto, historicamente considerada em seu momento inicial, é muito mais as condições que impõe o vencedor ao vencido do que uma construção abstrata a ser pensada sob o contratualismo. Mais do que em outros momentos, portanto, o Estado apresenta-se historicamente conforme seu princípio, isto é, como Estado absoluto. Reconhecido como única fonte do direito, ele próprio é *legibus solutus*, frente ao que lhe é menor ou maior.

Seja sob um prisma social ou sob um aspecto teórico, a noção de soberania obteve dos autores da razão de Estado muito de seus argumentos, já que eles

¹¹⁷ Stolleis comenta que a razão de Estado era instrumento dessa monopolização do poder e do “nivelamento dos poderes intermediários”, e acrescenta: “C’est pourquoi les écrits de la fin du XVIII^e siècle” que défendent la société de corps [*ständisch*] contre l’absolutisme ont en aversion cet emploi de la raison d’Etat comme ‘médecine d’Etat Universelle’ (J.-J. Moser, 1769).” (Stolleis. **L’idée de la raison d’Etat...**, op. cit., p.33). Gauchet também sublinha que o Estado surgiu entre o universal e o comunitário, ao “conduzir o universal às fronteiras de uma comunidade particular, ao mesmo tempo em que dissolvia a legitimidade das outras pertenças [*appartenance*] comunitárias, começando pela comunidade de fé.” (Gauchet. **L’Etat au miroir de la raison d’Etat...**, op. cit., p. 226).

¹¹⁸ Lazzeri, Christian. **Spinoza et le problème de la raison d’Etat**, op. cit., p.373.

colaboraram para enfraquecer os agrupamentos sociais infra-estatais que podiam agir com prejuízo do Estado, e avançaram a teoria do direito divino dos reis, por meio da qual buscavam validar um argumento de caráter jurídico-filosófico para liberar os Estados da interferência do papa, sem que isso se apresentasse como algo anti-religioso. A dominação, que em Maquiavel aparece pela força ou pela astúcia encontra-se, a partir deste momento, entendida como direito; *jus dominationis*¹¹⁹. Esse direito que, na verdade, já estava previamente colocado por Bodin, teve a colaboração do pensamento e da prática da razão de Estado para sua efetivação histórico-social.

Ao fazer com que o direito positivo predomine sobre as outras formas de direito – natural, divino, consuetudinário – a soberania ajuda a estabelecer uma visão de mundo que percebe a natureza como matéria desordenada, possível de ser moldada e reorganizada para atender aos desígnios humanos. Contrariamente à ontologia – religiosa ou naturalista – da ordem estável e pré-estabelecida, esta outra entende o mundo como um conjunto de forças desordenadas e em movimento constante e violento:

(...) En l'Univers des éléments s'entrebattent: l'un se change en l'autre, et le feu est le plus forte de tous et que met en action les autres. Si n'y a-t-il point de mal en l'Univers, dit la Philosophie : car ces changements particuliers servent au bien et à l'ordre général de la nature. Que la terre tremble ; que l'air s'enflamme ; qu'il tonne et qu'il foudroie, le bien du général, l'ordre de l'Univers, les mouvements de cette grande machine vont toujours leurs trains.¹²⁰

Este entendimento é pleno de conseqüências para o desenvolvimento da tecnologia da sociedade ocidental. Parece-me conveniente explicitar ao menos dois de seus aspectos sobressalentes no âmbito específico da política. Primeiro, existe aí uma idéia de que é possível dar nova forma a uma sociedade, e a política extrapola a mera reprodução do ordenamento divino. Segundo, diante do príncipe, inicialmente, ou do Estado, os indivíduos na sociedade são matéria disforme, assim como os elementos na natureza. A natureza, porém, está ordenada por Deus em uma ordem suficiente, e o ser

¹¹⁹ Expressão com a qual Arnold Capmar, autor alemão escrevendo no início do século XVII, chamava a razão de Estado.

¹²⁰ Texto *Le Catholique d'État* (1625), citado por Thuau. **Raison d'Etat et...**, op. cit., V, pp. 190-191.

humano a re-ordena com fins produtivos, predominantemente por *vontade*. O caso é outro no que tange à sociedade humana, considerada incapaz de sobreviver simplesmente pelas leis naturais. Nesta, não é a *vontade* que prevalece, mas a *necessidade*: é necessário que haja um governo e um governante.

Existe um motivo ontológico, portanto, para o fato de que se passa a chamar a vida social que não é organizada pelas leis positivas de *estado de natureza*. O governante, que possuía a tarefa de reproduzir uma ordem a fim de mantê-la estática – já que no pensamento religioso o movimento dessa ordem era incompreensível, ou entendido como mistérios divinos –, passa a ter um papel consideravelmente mais difícil, que é o de criar tal ordem sem o auxílio de um modelo pré-definido, e mantê-lo com os meios do Estado. Isto é, além do objeto a ser fabricado, deve-se criar os instrumentos para fabricá-lo e suas instruções de uso. A dificuldade é ainda maior porque essa criação extraordinária não cessa a potência desordenadora natural, de modo que é preciso re-estabelecer a todo o momento a ordem criada. Assim sendo, o pensamento absolutista argumenta que em concordância com a grandeza da empreitada a ser concluída, é preciso conferir também maiores poderes ao governante.

De um modo geral, entendimentos semelhantes a este permeiam os pensamentos absolutistas. É inserido nesse tipo de ontologia que a idéia de *Estado como obra de arte* adquire significado pleno. Como apontamos anteriormente, tal ontologia já é perceptível no Renascimento e nos escritos de Maquiavel¹²¹, mas sua aceitação ampla era ainda altamente contingente e em todo caso, ela desempenhava outro papel. As teorias da razão de Estado que sustentam uma autonomia da política a aprofundam ao retomar Maquiavel.

Contra as forças da Fortuna, Maquiavel recomendava métodos e técnicas, mas, como foi discutido, o sucesso final dependia sempre da *virtù*. De modo bem distinto, os autores da razão de Estado prezam pela ciência e, mesmo que os conflitos na razão produzam neles diferentes comportamentos frente ao problema ontológico aqui levantado¹²², a razão de Estado é, não raro, entendida como “ciência régia”: “A ‘ciência

¹²¹ Cf. parte I, cap. I, 3.1.

¹²² O texto citado, *Le Catholique d'État*, por exemplo, mistura a ordem religiosa à suas concepções dinâmicas de Universo.

régia'¹²³ demonstra a sua cada vez menor 'naturalidade' e, enfim, o seu avanço progressivo para o espaço da artificialidade consciente, do instrumento fabricado e utilizado com vistas a um fim¹²⁴.¹²⁵ Sob certa perspectiva, a ação conforme ou contrária a essa ciência definia também a boa ou a má razão de Estado¹²⁶.

Apesar de sua visão de mundo não ser a da *Fortuna*, mas a do *destino*, Hobbes também considera que quando as relações sociais são deixadas ao seu desenvolvimento natural, elas não fundam ordem alguma, ou, ao menos, nenhuma ordem útil – seja para o indivíduo, seja para a coletividade. A imagem de uma natureza caótica das relações humanas é, portanto, preservada na ontologia determinista de Hobbes¹²⁷. É para esse mundo caótico que Hobbes pensa sua obra. Contra a desordem insistente e ameaçadora, o autor inglês recorrerá a um recurso essencialmente humano, qual seja, a fabricação de um instrumento: o Estado. Maquiavel também o havia feito, mas guardando muito espaço para as relações naturais entre os indivíduos da sociedade. Hobbes, ao contrário, efetiva o paradigma do Estado-máquina que vinha se fortalecendo em autores anteriores, e consolida o racionalismo do pensamento político moderno. O *Leviatã*, portanto, por mais que utilize metáforas organicistas, pertence à ontologia mecanicista.

4. Hobbes: a razão de Estado consolidada

Antes de passar diretamente ao vínculo entre Hobbes e a razão de Estado, é importante lembrar dois fatores biográficos de Hobbes: sua presença no continente, notavelmente na França, e seu contato com Francis Bacon.

¹²³ Mattei (1624, Ed. 1719:7). [nota do autor citado].

¹²⁴ “Aquele arte, que se acredita imitar a natureza, imita-a, e freqüentemente a produz, também, e freqüentemente a ultrapassa” (Malvezzi, 1635:42-43). [nota reduzida do autor citado].

¹²⁵ Ricciardi. **Príncipes e razão de Estado**..., op. cit., p.56.

¹²⁶ “De ordinario, la expresión razón de Estado se entendía como *arte político*; la buena, dirigida al bien común, y a la felicidad de todos, valiéndose de medios morales y permitidos religiosamente; la mala, dirigida al provecho personal del soberano, valiéndose de medios reprobables y condenables moralmente” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., I,5; p.124. Grifos meus).

¹²⁷ Cf. nota 171, infra, e passagem relacionada.

As viagens de Hobbes ao continente sem dúvida contribuíram para aproximar o autor inglês diretamente dos debates em torno da razão de Estado. Noel Malcolm sugere que a estadia do autor em Veneza entre 1614 e 1615 contribui para sua formação intelectual e para seus contatos iniciais com a literatura da razão de Estado e do tacitismo, cujo conhecimento é atestado por um catálogo de biblioteca organizado por Hobbes em 1627¹²⁸. Talvez maior atenção ainda deva ser dada à presença de Hobbes na França. Apesar de que já estivera naquele país em momentos anteriores, é a partir de 1638 que Hobbes entra em contato direto com pensadores franceses¹²⁹. Em 1640 o autor inglês retorna à França, ali permanecendo em um exílio voluntário até 1651, ano de publicação do *Leviatã* na Inglaterra¹³⁰. A publicação da versão latina do *De cive*, ocorre em 1642, em Paris. As datas citadas mostram que Hobbes vivenciou na França os debates entre estatistas e religiosos, que haviam se intensificado durante o período de Richelieu e continuado a se desenvolver durante o ministério de Mazarin.

O outro fator que talvez seja relevante para discutir os temas da razão de Estado em Hobbes é o fato de que ele é sucessor e herdeiro de Bacon, de quem foi secretário entre 1621 e 1626¹³¹. É certo que a relação teórica entre os dois autores não é apenas de semelhanças, ao contrário, há grandes divergências entre eles. Mesmo assim, Bacon é, provavelmente, uma das causas que levam Hobbes a se interessar pelos temas políticos. Assim sendo, o modo como estes temas se apresentam em Bacon não é irrelevante, motivo pelo qual parece apropriado ao menos citar algumas das considerações presentes nos escritos políticos deste autor¹³².

No que se refere ao seu discurso político, Bacon é, em muitos aspectos, próximo do maquiavelismo. Alguns textos de seus *Ensaaios* são escritos no formato de

¹²⁸ Cf. Malcolm. **Reason of State, propaganda**.... op.cit., VI, pp. 109-110. Malcolm aponta também que escritos de 1620 atribuídos a Hobbes apresentam temas correntes da literatura sobre a razão de Estado (cf. idem, p.111).

¹²⁹ Thuau. **Raison d'Etat** et..., op. cit., V; p.380, nota 2.

¹³⁰ Cf. João Paulo Monteiro. **Vida e Obra**. In: Hobbes. São Paulo, Abril Cultural:1999. p.7. Cf. também, Piccinini, Mario. Poder comum e representação em Thomas Hobbes. In: Duso. O poder: História da filosofia política moderna..., op. cit., I,6, p.137.

¹³¹ Monteiro. **Vida e Obra**. In: Hobbes. op. cit., p.6.

¹³² Não pretendo realizar uma análise minuciosa do pensamento político de Bacon e evitarei fazer citações do autor a fim de resumir o máximo possível o que se pretende apresentar. Como fonte direta, consulte, para a discussão a referência que se segue: Bacon, Francis. **Ensaaios**. Lisboa: Guimarães & C^a. Editores, 1952; Essays of Francis Bacon. [Textos na versão original] Disponível on line em: <http://manybooks.net/Bacon>. São Paulo: Abril Cultural, 1997.

guia prático ao governante, e é perceptível em seus escritos políticos sua preocupação com a utilidade. Pensador focado no conhecimento, Bacon assume que um dos grandes problemas da política é saber lidar com a imaginação. Segundo o autor, a imaginação é uma atividade regular do intelecto, a qual agindo de modo apropriado permite chegar ao bom funcionamento da razão e ao entendimento. Ocorre, no entanto, que freqüentemente a imaginação produz fantasmas, isto é, imagens distantes do contato com a realidade – vivenciada pelas sensações. Essas imagens geram superstições e é nesse sentido que Bacon fala dos ídolos na obra *Novum Organum*. A advertência de Bacon referente a esses ídolos ocorre tanto em relação aos governantes quanto em relação aos governados. Para os governantes o conselho é para que se livrem dos ídolos por meio da ciência e para que aprendam a utilizá-los em seu trato com o povo. Para os governados, Bacon não oferece conselho algum para vencer os ídolos, pois o autor é, assim como os pensadores do maquiavelismo, descrente do intelecto natural dos indivíduos comuns. O fim das superstições do povo não depende dele próprio, mas do bom governo, capaz de modificar os costumes aos poucos e instruir os indivíduos na boa direção.

Além dos costumes e das superstições, o governante deve saber lidar com as palavras, já que essas são meras abstrações dos objetos e, por isso, estão sempre sujeitas à ambigüidade, não produzindo, muitas vezes, a precisão desejada: “O homem crê que a razão governa as palavras, mas é certo também que as palavras atuam sobre o intelecto, e é isso que torna a filosofia e as ciências sofisticadas e ociosas”¹³³. Parte dessa desconfiança em relação às palavras, Bacon parece retirar de sua leitura de Maquiavel, quando diz no texto “Do hábito e da educação”: “Eis porque, como Maquiavel muito bem notou (...), ninguém deve confiar na força da natureza, nem na jactância das palavras, se não estiverem corroboradas pelo hábito”. Essa questão aparecerá ainda com mais força na obra de Hobbes, e não é por acaso que este último se esforçará, no *Leviatã*, para apresentar definições rígidas dos termos que empregará ao longo da obra. As palavras são, portanto, capazes de produzir seus próprios ídolos. Esse caráter nocivo da linguagem, contudo, pode ser revertido em benefício do governo, e o que irá

¹³³ Francis Bacon, citado em José Aluysio Reis de Andrade, **Vida e Obra**. In: Bacon. São Paulo: Abril Cultural, 1997. p. 13.

determinar a boa ou a má consequência desses meios para o Estado é o conhecimento de como utilizá-los.

Bacon refere-se a Maquiavel em diversos momentos nos *Ensaio*s e, mesmo permanecendo apenas nessa obra, podemos localizar alguns temas convencionais da razão de Estado, como o uso de uma técnica baseada no conhecimento para o controle dos súditos, a utilização da retórica e da dissimulação na relação com os governados, e o entendimento de que a razão do príncipe é superior à razão comum e inacessível ao povo.

Por fim, para evitar o excesso de considerar o autor como teórico da razão de Estado, vale notar que as técnicas de governo em Bacon não têm um fim puramente político, ou mesmo orientado diretamente para o bem do Estado, como para os autores da razão de Estado. Mesmo que inserido no discurso político de seu tempo, Bacon é também tipicamente “iluminista” ao entender que o fim último do poder é o conhecimento, o que se atinge pela educação, pela ciência e pela mudança nos hábitos. Assim sendo, apesar da crença de que só o Estado é capaz de levar a esse fim, Bacon se lamenta:

Certainly the great multiplication of virtues upon human nature, resteth upon societies well ordained and disciplined. For commonwealths, and good governments, do nourish virtue grown but do not much mend the deeds. But the misery is, that the most effectual means, are now applied to the ends, least to be desired.¹³⁴

Apesar desses primeiros pontos que nos levariam a aproximar Hobbes das discussões do maquiavelismo e da razão de Estado, não é tão simples constatar tal aproximação. Isso porque, a face mais visível e mais discutida daquela doutrina é a sua oposição à moral e a qualquer conceito *a priori* de justiça. É fácil constatar que, diferente de Maquiavel, Hobbes não pretende promover uma ruptura moral – entre moral comum e moral política. O soberano de Hobbes deve se orientar pelas leis da razão natural ou divina, e se ele pode ser perverso sem ser julgado pelas leis civis que ele mesmo cria, Hobbes o lembra que ele terá que prestar contas a Deus. Ou seja, suas

¹³⁴ Bacon. **Of Nature in Men**. In: *Essays*, op. cit., p.46. A tradução portuguesa da passagem está claramente incorreta.

más ações podem ser politicamente e juridicamente legitimadas, mas certamente não o estão no âmbito moral. Além disso, não é uma racionalidade singular que conduzirá ao pacto social e que legitimará a construção do Estado, mas a racionalidade comum, inspirada pelo desejo individual de evitar uma morte violenta e de assegurar os “contentamentos da vida”¹³⁵.

Outro ponto essencial que se opõe ao aproximar Hobbes da razão de Estado está no cumprimento das promessas. O tema do cumprimento dos acordos é assunto recorrente na teoria política, mesmo antes de Maquiavel, mas o autor do *Príncipe* contraria a tradição ao dizer que o cumprimento das promessas pode ser relativizado pela necessidade. Este discurso é retomado constantemente pelo maquiavelismo. Os pensadores da razão de Estado não hesitavam em dizer, seguindo Maquiavel, que nos casos em que cumprir a promessa fosse prejudicial ao Estado, o governante não deveria cumpri-las¹³⁶.

Exceto, talvez, no que se refere à relação entre os Estados, Hobbes deixa claro sua oposição a esse entendimento, e é fundamental que o faça para que possa construir um sistema político que se baseia no pacto social. Ou seja, caso Hobbes dissesse legítimo descumprir um acordo previamente estabelecido, haveria uma grande dificuldade em justificar a sujeição dos súditos por meio do pacto, que, no âmbito moral, consiste basicamente em uma troca de promessas. Assim, na base do pensamento de Hobbes está a afirmação de que os pactos devem ser cumpridos¹³⁷ - e não apenas do lado dos súditos, mas também do lado do soberano (mesmo quando se trata de um governo por “aquisição”, isto é, por conquista, e não por “instituição”). Hobbes deduz

¹³⁵ “all other contentments of life” (cf. **Leviathan**, II, 30 [p.283 da edição brasileira]). Para o texto em inglês, utilizei a versão digital (disponível em <http://oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/hobbes/leviathan-contents.html>) do site da Oregon State University: Hobbes, Thomas. **Leviathan or the matter, form, and power of a commonwealth ecclesiastical and civil**. As páginas aqui indicadas pertencem sempre à edição brasileira consultada: Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

¹³⁶ Discuto o tema brevemente em passagem posterior (cf. parte I, cap. V, 1).

¹³⁷ O cumprimento dos pactos é a terceira lei da natureza e Hobbes diz que esta é a “origem da justiça” e como “a definição de injustiça não é outro senão o não cumprimento de um pacto”, a definição de justiça é, por oposição ao seu contrário, o próprio cumprimento do pacto. (**Leviatã**, I, 15; p. 124). cf também **Leviatã** I, 14: “(...)na compra e na venda, e em outros atos de contrato, uma promessa é equivalente a um pacto, e portanto é obrigatória.” (p.117); ou ainda, **Leviatã** I, 15 “Portanto, a *justiça*, isto é, o *cumprimento dos pactos*, é uma regra da razão, pela qual somos proibidos de fazer todas as coisas que destroem a nossa vida; por conseguinte é uma lei de natureza.” (p.127. grifos meus)

as conseqüências desta afirmação, já que quando um súdito vê sua vida em perigo, ou seja, quando o soberano não cumpre sua parte no pacto, ele está livre do pacto, e retoma seu direito natural a fim de que possa agir por sua própria segurança¹³⁸.

Estes são exemplos indicativos gerais de que há diferenças significativas entre as obras de Hobbes e aquelas sobre a razão de Estado. Sem dúvida, há outras diferenças que poderiam ser levantadas, mas analisarei aspectos mais específicos do *Leviatã* a fim de passar aos elementos comuns que podemos encontrar. Alguns temas dessa problemática serão deixados para os capítulos seguintes. A proposta, no momento, é a de mostrar que o tema da razão de Estado – e não apenas os elementos desta doutrina – não está ausente do pensamento de Hobbes, mas que, para percebê-lo, é preciso buscá-lo levando em conta o funcionamento específico da teoria política moderna, a qual, por meio da linguagem do direito, consolida um processo de racionalização e abstração da política¹³⁹.

4.1. Razão de Estado soberana

Para iniciar o tratamento do problema proposto, convém lembrar que um dos modos mais recorrentes de se entender a razão de Estado é como técnicas de domínio, as mais evidentes sendo a mentira e a dissimulação, a astúcia, o segredo e a persuasão. Além disso, a razão de Estado diz ser imperativo conhecer o próprio Estado e os demais, a fim de identificar as conspirações internas e os interesses externos. Sob essa perspectiva, os textos da razão de Estado, ao oferecerem conselhos sobre esses elementos aos governantes, tratam daquilo que se chama “artes de governar”. Partindo também desse entendimento, Paul Sonnino, professor da Universidade da Califórnia, ao fazer a crítica do livro de Noel Malcolm sobre a relação entre Hobbes e a razão de

¹³⁸ Há uma diferença a ser notada entre a obrigação moral de cumprir o pacto, que Hobbes impõe tanto aos súditos quanto ao soberano, como mostrado aqui; e uma obrigação legal de cumprir o pacto, da qual o soberano está dispensado porque não pode ser julgado e, menos ainda ter uma sentença executada contra sua pessoa.

¹³⁹ Este processo pode ser percebido no argumento de Noel Malcolm quando este afirma, relativamente ao tema específico da ruptura moral, aqui mencionado como ponto de distanciamento entre Hobbes e a razão de Estado: “Unlike the ‘ragion di stato theorists’, Hobbes did not have to juggle with two opposing value-scales that proceeded on fundamentally different bases; he showed how they were necessarily related within a single overall system” (Malcolm, Noel. **Reason of State, propaganda...**, op.cit., VI, p.120).

Estado (*Reason of State, Propaganda, and the Thirty Year's War: An Unknown translation by Thomas Hobbes*), afirma que em Hobbes não há “arte de governar”, pois Hobbes não aconselha o governante como faziam os autores da razão de Estado¹⁴⁰.

Na verdade, ainda que na maior parte do tempo Hobbes se dirija de modo mais direto aos cidadãos, há momentos em que a interlocução é claramente feita com o soberano, como aconselhamentos específicos¹⁴¹. Este não é, contudo, o problema principal que pretendo discutir, pois creio que se é possível aproximar a razão de Estado e Hobbes, não é pela forma textual que esta aproximação será comprovada. Ao que parece, é por ficar presa à forma dos textos que algumas leituras ignoram completamente a relação entre Hobbes e a razão de Estado.

Para o problema aqui colocado é mister pensar a razão de Estado no processo de desenvolvimento histórico do pensamento político. A arte de governar em Hobbes já não é tanto, como nos primeiros autores da razão de Estado, um conjunto de conselhos ao soberano sobre assuntos específicos. Como será em momentos posteriores ao autor, o pensamento político se desenvolverá mais como um discurso de legitimação do poder do que de um discurso sobre seu exercício – modo característico da política moderna¹⁴². Delimitando o papel da teoria política, o próprio Hobbes explicita a

¹⁴⁰ Cf. Sonnino, Paul. **War and game**. Fonte: Roberto Romano. Blog *Filosofia*: www.filosofiaunicamp.blogspot.com/; postado em 26/08/2008.

¹⁴¹ Já na introdução do *Leviatã*, Hobbes expõe o seguinte: “Aquele que vai governar uma nação inteira deve ler, em si mesmo, não este ou aquele indivíduo em particular, mas o gênero humano” (*Leviatã*, “Introdução”, p. 13). Em seguida ele acrescenta que irá expor no livro a leitura que ele próprio faz. Obviamente que Hobbes não tinha nenhuma pretensão ao governo e, portanto, a não ser que entendamos a passagem como uma interlocução com o governante, não se compreende porque Hobbes se deu ao trabalho de tentar essa tarefa que é, em suas palavras: “(...) difícil, mais ainda do que aprender qualquer língua ou qualquer ciência, (...)” (idem). Mesmo que no trecho citado ainda seja necessária uma interpretação para se perceber o diálogo com o soberano, em outros trechos a palavra *lhe* é dirigida diretamente. Para estas passagens, cf. *Leviatã*, II, 27, p.259, e II, 31, p.311, onde Hobbes afirma sua esperança de que algum soberano venha a “proteger o ensino público” de sua obra e que com os “teoremas da doutrina moral” os homens poderiam “aprender a partir daí não só a *governar* como a obedecer” (grifos meus). O que Hobbes está fazendo, então, é justamente tentando mostrar sob quais bases morais se deve governar ou obedecer. Na terceira parte, cf. *Leviatã*, III, 42; pp. 480-481 (sobre distinção poder espiritual e temporal). Na *Conclusão*, novamente, Hobbes sugere que torne pública a obra (*Leviatã*, “Revisão e Conclusão”, pp.590-591). Recuperando outras obras do autor, o próprio Noel Malcolm aponta algumas “recomendações específicas” de Hobbes aos governantes, cf. Malcolm. **Reason of State**, propaganda.... op.cit., VI, p.116.

¹⁴² Pode-se pensar dois possíveis motivos pelos quais isso passou a ocorrer. Sob uma perspectiva histórica essa mudança talvez tenha ocorrido porque, estando o Estado já constituído, a teoria política percebe uma necessidade muito menor de *lhe* apresentar os métodos de exercer o poder – meios que já estão funcionando nas instituições oficiais. Colocando-se no plano do pensamento, pode-se vislumbrar outra possibilidade. Desde Maquiavel, grande parte dos textos políticos girava em torno das técnicas de

diferença entre o “direito e o exercício da soberania”, e reforça: “não é meu propósito descer às particularidades que se encontram nos governos de diversos príncipes, cujos direitos poderiam ser diferentes (...). Convém deixar isso aos políticos práticos que ensinam a condução particular de cada espécie de república”¹⁴³. Ao citar essa passagem Senellart sublinha sua importância, indicando que ela aproxima Hobbes do pensamento de importantes autores da razão de Estado, que afirmam que cada Estado tem sua razão de Estado particular. Além disso, ela mostra que

(...) a redução das técnicas governamentais à simples vontade imperativa não procede, em Hobbes, da negação de uma arte específica de governar que tire suas regras da diversidade dos campos aos quais se aplica, mas se acha justificada pelo nível no qual se mantém: o da *teoria política*, que formula as leis gerais, e não o da política prática.¹⁴⁴

O pressuposto inicial dessa forma de escrito político, que evita se inserir no campo das particularidades, é que, uma vez demonstrada – ou, uma vez que se possa convencer os cidadãos sobre – a legitimidade do governo, haverá obediência, a base para qualquer ação governamental. Nesse sentido, Roberto Romano sublinha que em Hobbes a obediência é base do governo:

Contra o uso da força e da fraude, no interior da república, o soberano deve providenciar para que o povo não seja ignorante “ou pouco informado das bases e razões dos seus direitos essenciais; porque assim os homens são seduzidos facilmente, e levados a resistir-lhe, quando a República deve exigir seu uso e exercício”. (...) Em qualquer Estado, generaliza Hobbes, sem a obediência o povo é dissolvido (...) ¹⁴⁵.

Contrariamente à afirmação de que em Hobbes não há artes de governar, parece correta, portanto, a análise de Dominique Ségler, quando este afirma que

poder. O problema de como governar tendo sido repetidamente comentado – e principalmente pelos autores da razão de Estado – sem que novas tecnologias de dominação tenham surgido, pode-se entender que este problema tenha se esgotado ou se tornado desinteressante, mesmo para os autores que ainda pretendiam permanecer no formato dos textos de conselhos aos governantes. Malcolm interpreta também que foi o fato de as técnicas da razão de Estado já terem sido assimiladas, que levou a teoria política a buscar “princípios filosóficos de tipos mais abstratos” (cf. Malcolm. **Reason of State, propaganda...**, op.cit., VI, p. 105).

¹⁴³ Hobbes, Thomas. **De cive**, 13, § 1; citado por Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., I, 1; p.38.

¹⁴⁴ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., I, 1; p.38.

¹⁴⁵ Romano, Roberto. Hobbes contra os trapaceiros do jogo político. Blog *Filosofia*: www.filosofiaunicamp.blogspot.com. Postado em 26/06/08.

Hobbes tenta deduzir a arte de governar de uma teoria da soberania, e que é essa tentativa de combinar ambos os elementos o que faz de Hobbes o ponto de partida da política moderna¹⁴⁶.

No pensamento político do autor inglês, é a obediência, portanto, o problema principal das artes de governar¹⁴⁷ – problema este que já ocupa papel de destaque na obra de Botero que analisamos, assim como em outros pensadores da razão de Estado. Quando o tema da obediência é observado pela perspectiva do soberano, a pergunta essencial é “Como fazer-se obedecer?”, mas, visto pelo lado dos súditos, este mesmo problema responde à pergunta “Por que se deve obedecer?”. Hobbes tentará responder de uma só vez às duas questões. Visando a obediência, o soberano deve apresentar razões suficientes para manter seu governo; razões que o súdito, por sua parte, deve poder perceber como sendo propriamente suas, e não como um discurso imposto por uma lógica exterior¹⁴⁸. Os cidadãos, no mais, devem entender os benefícios do governo.

Essa ênfase na interlocução com o cidadão permite perceber que o papel dos governados se altera no pensamento político; passa-se da idéia passiva de *sujeição*, para a idéia sutilmente mais ativa de *obediência*. A razão de Estado ensinava o domínio aos reis, Hobbes ensina a soberania ao governante e aos governados. Em meio às diferenças, percebe-se que ambos os discursos desprezam o esforço anterior de se pensar a questão do melhor governo, e colocam como tema principal do pensamento político um mesmo problema, eminentemente técnico: a conservação do poder. Sendo assim, mesmo que a linguagem da “soberania” tenha prevalecido sobre a linguagem do “domínio” – na qual os termos mais freqüentes são *poder* e *astúcia* – no discurso político, uma mudança lexical que não é, aliás, sem propósito; está claro que, apesar de receber um novo formato, o problema da obediência em Hobbes é, assim como para os teóricos da razão de Estado, uma questão que se coloca sobre as artes de governar.

¹⁴⁶ Séglaard. **Foucault et le problème du gouvernement**, op. cit., p. 135.

¹⁴⁷ Senellart esclarece que as artes de governar em Hobbes “se resume a uma fórmula simples: a obediência dos súditos”. Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., I, 1; p.37.

¹⁴⁸ **Leviatã**, IV, 47; p. 579: “(...) exigir de um homem dotado de razão própria que siga a razão de qualquer outro homem, ou a opinião majoritária de muitos outros homens, o que é pouco melhor do que arriscar a sua salvação jogando cara ou coroa”. O trecho está em uma passagem em que Hobbes considera a crença religiosa, mas pode certamente ser entendido como uma percepção geral.

Essa mudança de linguagem marca a consolidação da nova rede conceitual que será definidora da política moderna, a qual preza pela elaboração racional da política e, em contrapartida, pretende excluir a experiência histórica – do domínio – de seu campo de observação. Essas alterações semânticas são apenas o reflexo da mudança mais profunda que se realiza no próprio modo de se entender a política. Colocando o problema da dominação no campo do direito, a epistemologia política que se define a partir de Hobbes faz com que o discurso sobre a arte de governar seja mais estável do que o dos pensadores da razão de Estado, os quais precisavam tornar a discorrer sobre os mesmos problemas diante de cada situação específica.

A racionalização altera também o modo como se confere legitimidade ao governo, o qual, de poder constituinte permanente, cuja existência depende de ação constante; passa a ser entendido como poder constituído, cujo eventual enfraquecimento não é o resultado espontâneo da falta de habilidade daquele que governa, mas uma usurpação de seus direitos. A resposta à pergunta “Quem deve governar?”, não mais precisa convencer a todo o momento; basta que se possa chegar a ela uma única vez. A diferença de funcionamento é significativa, portanto: em relação à legitimação do poder, o espectro conceitual do *domínio* está para a posse, assim como o da *soberania* está para a propriedade. A nova moldura dará novo vigor a um quadro antigo, qual seja, o da justificação do poder de um, ou de alguns, sobre muitos.

O tema da persuasão, que tem presença importante tanto nos pensadores da razão de Estado, como em Hobbes, nos permite exemplificar esse processo de mudança ao qual nos referimos. A leitura de Hobbes deixa claro que a melhor obediência é aquela que tem como fundamento a *vontade* de quem obedece – o que pressupõe a liberdade. Daí o pacto social ser um acordo feito não por imposição de um sobre todos, mas pela vontade que cada um tem de abdicar de sua liberdade natural para adquirir a liberdade civil. É também nesse sentido que, na quarta parte do *Leviatã*, Hobbes critica o poder do papa pelo fato de este se assentar apenas no medo que a Igreja de Roma causa nos homens com as “falsas interpretações da Escritura”¹⁴⁹. Relativamente a algumas passagens anteriores, o trecho é, sem dúvida, mais dotado de estratégia retórica do que

¹⁴⁹ Cf. *Leviatã*, IV, 47; p. 581. Hobbes critica em diversas passagens o medo causado com as idéias de inferno e sofrimento eterno.

de coerência lógica¹⁵⁰, mas ajuda a entender que não é o medo o que o autor propõe ao governante como meio principal de convencimento¹⁵¹. A proposta de Hobbes é feita, mais uma vez, a seu próprio modo – modo que também será o da filosofia política que o sucede. Como técnicas de persuasão, a razão de Estado ensinava aos governantes: dissimule, oculte, manipule, ou, de um modo geral, “pareça bom sem precisar sê-lo”. Em Hobbes o que encontramos em primeiro plano não é uma intenção de convencer pela astúcia, mas pela razão¹⁵².

Sabe-se que o autor toma por pressuposto a legitimidade moral do soberano. Quando se tem por referência a sociedade, o soberano não pode ser bom ou mau; muito mais do que isso, ele é a medida do bem e do mal, o critério a partir do qual se pode julgar, e, portanto, será ele sempre “bom”, pois *produz* o bem e *produz* a justiça. Para convencer seus súditos e gerar obediência, não é preciso, portanto, formular uma mentira que oculte suas “perversidades”, basta mostrar a verdade sobre o benefício e a justiça de seu governo, ou seja, que seu governo é sempre “bom”, e que há sempre mais vantagens em obedecer¹⁵³.

Segue-se daí o pensamento de Hobbes sobre a educação no governo civil. Por um lado, é apresentada a crítica à escolástica, que predominava nas Universidades e ensinava lições que contrariavam a manutenção da ordem, como aquelas – dos “gregos”

¹⁵⁰ Cf. *Leviatã*, II, 21; p.180.

¹⁵¹ Como contrapartida da possibilidade de se alcançar uma vida agradável na posição de indivíduo privado, o medo é, porém, a estratégia subliminar de convencimento de Hobbes sobre o leitor, o que se nota ao perceber o modo aterrorizante como Hobbes descreve o “estado de natureza”, no qual a vida é mais incerta e termina em morte violenta. As opções extremas que sobressaem são: ou se deixa governar ou se vive no estado de natureza; e a estratégia persuasiva do texto está, portanto, colocada entre a felicidade – ou, ao menos a esperança – e o medo. Sobre o estado de natureza discorreremos mais adiante, mas convém notar sobre o ponto que ora assinalamos que, ao menos indiretamente, o convencimento do cidadão pelo governante e a persuasão do leitor por Hobbes, acabam se re-encontrando quando Hobbes sugere ao governante o ensino público de sua obra.

¹⁵² A astúcia é geralmente retratada como algo negativo em Hobbes. O convencimento pela astúcia é identificado pelo autor não ao governante, mas ao comportamento sedicioso. Pode-se ter uma amostra disso no capítulo XVII, no qual Hobbes expõe que um dos motivos pelos quais os homens não podem viver “sem outra direção senão seus juizes e apetites particulares” é que, diferentemente dos animais que o fazem (tomados como exemplo por Aristóteles), a “arte das palavras” possibilita ao homem enganar: “(...) that art of words by which some men can represent to others that which is good in the likeness of evil; and evil, in the likeness of good; and augment or diminish the apparent greatness of good and evil, discontenting men and troubling their peace at their pleasure.” (*Leviathan*, II, 17. [p.146 da versão brasileira]).

¹⁵³ Em alguns momentos, Hobbes recorre, inclusive, ao pensamento prudencial – que lhe é pouco típico – para dizer que outros males são de pouca importância quando comparados à ausência de um governo bem estabelecido. Cf. *Leviatã*, II, 19, p.157; e II, 20, pp. 177-178.

(Hobbes ataca, sobretudo Aristóteles e a junção deste pensamento com o catolicismo) – segundo a qual os governantes que não seguiam as leis não eram monarcas, mas “tiranos”, e que por isso era permitido resistir a tais governos. Por outro lado, Hobbes propõe uma educação que contribua para a manutenção da soberania, que consiste, além do ensino público de sua própria obra, no exercício da censura – inclusive sugerindo autores e doutrinas que deveriam ter sua divulgação proibida¹⁵⁴. O melhor método persuasivo, portanto, é o ensino doutrinário constante, e não a retórica que o governante emprega casualmente diante de ações específicas quando precisa se justificar¹⁵⁵.

Uma observação importante é que o fato de Hobbes entender a razão como instrumento principal do convencimento não implica, como se poderia pensar à primeira vista, que o autor inglês desconsidere os modos “tradicionais” dos teóricos da razão de Estado. Para isso, alerta Roberto Romano concluindo sobre o *De Cive* algo que também se aplica ao *Leviatã*:

Quando afirma no *De Cive* uma Reason of City (Civitas, no latim), Hobbes guarda o sentido renascentista dado à razão estatal, tendo como núcleo a prudência. Daí o apelo, notável no referido volume, ao segredo e aos espíões (...). Os soberanos que usam sleight or force [slit or force] permanecem no estado de natureza e podem usar a força, a fraude, a mentira e a espionagem (...)¹⁵⁶.

A mentira e o segredo continuam a ser válidos para o soberano, mas como Hobbes se situa em um momento no qual já se pretende uma separação entre o soberano e a soberania –isto é, após Jean Bodin –, e no qual a soberania “tende a ser vista como

¹⁵⁴ Notável passagem que mostra o papel central que desempenha a educação no pensamento de Hobbes, já que este é um dos poucos pontos nos quais Hobbes se dispõe a analisar as “particularidades” do governo; ou seja, de tratar não do “direito da soberania”, mas de seu “exercício”.

¹⁵⁵ É possível, portanto, perceber também em Hobbes um projeto “iluminista” que visa à ampliação do conhecimento. “A razão é o passo, o aumento da ciência, o caminho, e o benefício da humanidade, o fim.” (*Leviatã*, I,5; p.45). Iluminismo singular, porém, bem diferente do de Bacon, por exemplo, dado que o último passo desse caminho se chama Estado – sendo este, portanto o limite do conhecimento. Até que ponto tal projeto pode prosperar sem entrar em contradição consigo mesmo? Um possível indício de resposta parece nos ser dado pelas concepções democráticas que se desenvolveram após o absolutismo racionalista de Hobbes, as quais partindo também do “estado de natureza” chegaram às idéias de soberania popular e passaram da idéia de obediência cega à idéia de fiscalização.

¹⁵⁶ Romano, Roberto. Hobbes contra os trapaceiros do jogo político. Blog *Filosofia*: www.filosofiaunicamp.blogspot.com. Postado em 26/06/08.

uma função”¹⁵⁷, estes instrumentos do poder têm o mesmo fim ideal que a própria conservação do poder: a *salus populi*¹⁵⁸.

4.2. Razão de Estado salvadora

Salus populi é a expressão latina que significa a “salvação do povo”. Trataremos mais detalhadamente dessa expressão adiante¹⁵⁹. No momento, convém assinalar que seu uso é lugar-comum para os pensadores da razão de Estado, e que ela ocupa também posição fundamental na teoria de Hobbes. O autor a utiliza textualmente ao apresentar o Estado no início do *Leviatã* – “*salus populi* (the people's safety) [is] its business (...)”¹⁶⁰ – e emprega sua versão traduzida para o inglês em outras passagens. Em Hobbes, a expressão pode funcionar de modo mais convencional – legitimando os maquiavelismos do soberano, como apontado no final da seção anterior –, ou por meio de uma lógica subjacente ao raciocínio do autor sobre o pacto social.

Ao entrar no pacto social, todos abdicam de suas liberdades naturais em nome de um indivíduo, a quem aceitam como seu soberano para instituir e garantir uma normatividade no comportamento de todos. Pela vontade de todos, expressa pela ação do soberano, cria-se um direito, que se pode dizer moral, dado que é a própria subjetividade do soberano servindo de critério para todos os demais. Desse modo, a teoria de Hobbes estabelece de uma só vez a identidade entre preservar o poder do soberano, preservar o direito e preservar o pacto social. A manutenção desses elementos atende a um fim único, o de garantir a *salus populi* – sendo esta a finalidade diante da qual estes outros elementos são apenas a condição. Por esse motivo, apesar de não

¹⁵⁷ Pasquale Pasquino diz que em Hobbes a soberania tende a se transformar em uma “função” – alcançar o bem estar comum e administrar a justiça – e que a base da legitimação é o dever de obediência gerado pela administração do bem estar. (cf. Pasquino, Pasquale. *Police spirituelle et police terrienne*. In Lazzeri. *La raison d’Etat...*, op. cit., p. 113).

¹⁵⁸ “O cargo do soberano (seja ele um monarca ou uma assembléia) consiste no objetivo para o qual lhe foi confiado o soberano poder, nomeadamente a obtenção da segurança do povo (...)” (*Leviatã*, II, 30; p.251).

¹⁵⁹ Cf. parte I, cap V.

¹⁶⁰ *Leviatã*, “Introdução” (p.12).

deixar dúvida de que o direito é a vontade do soberano, Hobbes expõe também claramente que as boas leis são aquelas “necessárias para o bem do povo”¹⁶¹.

Daí a relação de quase identidade entre o bem público e a existência de um soberano: a salvação do povo é a soberania; garantir o bem público é garantir a soberania e vice-versa¹⁶². Hobbes aproxima o povo e o soberano ao dizer que o bem do soberano e o bem do povo não podem ser separados¹⁶³. Tal aproximação pontual, que contraria o movimento muito mais amplo de afastamento entre governantes e governados verificado na história do pensamento político, é interessante porque faz com que a *salus populi* seja argumento para convencer o soberano a agir pelo bem público, ao mesmo tempo que busca convencer os súditos a agir pelo bem do soberano¹⁶⁴ – a partir do que pode-se perceber mais uma vez que o interlocutor de Hobbes é também aquele que governa.

Por meio da representação, Hobbes encontra na ação do soberano a vontade do povo. O soberano, contudo, representa também algo que lhe é superior, o próprio Estado. Ao estabelecer essa última relação de identidade – entre o soberano e o Estado – Hobbes é capaz de sustentar que nenhuma lei feita pelo soberano é feita por “razão privada” – o soberano é o único *ser* público. Eis, portanto, o caminho pelo qual a razão do soberano é feita razão de Estado, independente de quaisquer outras opiniões sobre sua eficácia ou eficiência:

(...) [it is] the reason of this our artificial man the Commonwealth, and his command, that maketh law: and the Commonwealth being in their representative but one person, there cannot easily arise any contradiction in the laws; and when

¹⁶¹ Para definição de Hobbes de “boas leis” cf., **Leviatã** II, 30; p. 293.

¹⁶² “A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de os defender das invasões dos estrangeiros e dos danos uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante o seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir todas as suas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade.” (**Leviatã**, II, 17; p.147).

¹⁶³ “For the good of the sovereign and people cannot be separated. It is a weak sovereign that has weak subjects; and a weak people whose sovereign wanteth power to rule them at his will”. Cf. **Leviatã** II, 30.

¹⁶⁴ Hobbes diz na conclusão do **Leviatã** pretender ter mostrado a mútua relação entre proteção e obediência exigida pela condição humana e pelas leis divinas: “(...) without other design than to set before men's eyes the mutual relation between protection and obedience; of which the condition of human nature, and the laws divine, both natural and positive, require an inviolable observation.” (**Leviathan**, “A Review and Conclusion”).

there doth, the same reason is able, by interpretation or alteration, to take it away.¹⁶⁵

Assim, não parece excessivo concluir que as leis, na medida em que são feitas pelo soberano, são a razão do Estado¹⁶⁶, e são feitas por razão de Estado, isto é, para cumprir com aquele fim que havia sido definido no momento da criação do pacto social, a *salus populi*, a salvação de todos do “estado de natureza”.

O estado de natureza, gênese e apocalipse do Estado, tem seu retrato amedrontador feito inicialmente no capítulo XIII do *Leviatã*, e aquela imagem é, desde o primeiro momento, o estado de urgência na obra. Neste ponto, aparece em Hobbes a discussão de um dos principais temas de Maquiavel: a necessidade. Hobbes diz que, antes do pacto, os homens precisam – e não escolhem – expandir seu poder para se conservar¹⁶⁷. Em tais circunstâncias, nada pode ser considerado justo ou injusto¹⁶⁸, pois, argumenta o filósofo, o justo pressupõe a lei, e a condição desta é um poder soberano¹⁶⁹ – ainda ausente. Além disso, tal contexto configura um estado de necessidade, e a necessidade desculpa completamente a transgressão¹⁷⁰, re-afirma Hobbes tomando por pressuposto a máxima recorrente nos autores da razão de Estado: *necessitas non habet legem*.

Não há porque considerar que o argumento da necessidade, que serve como defesa legal dos súditos, não serviria também de justificativa para o soberano. Em parte, a relação de necessidade encontrada entre fins e meios se fundamenta na concepção de mundo determinista de Hobbes¹⁷¹. Essa ontologia, que é oposta à de Maquiavel, o levará, contudo, às mesmas conclusões que o autor florentino. A necessidade, que em Maquiavel se apresenta quase sempre ligada à idéia de eficácia, é apresentada em

¹⁶⁵ *Leviatã*, II, 26 p.230 [edição brasileira].

¹⁶⁶ Sejam as leis “boas” ou as “más”, dado que o Estado não possui outra razão além daquela de quem o representa: o soberano.

¹⁶⁷ “(...) esse aumento do domínio sobre os homens pois é *necessário* para a conservação de cada um”. *Leviatã*, I, 13; p.108. Grifos meus.

¹⁶⁸ *Leviatã*, I, 13; p. 111.

¹⁶⁹ *Leviatã*, I, 14; pp. 136-137.

¹⁷⁰ Cf. *Leviatã*, II, 27, pp.255-256; e *Leviatã*, IV, 46, p. 570.

¹⁷¹ Cf. *Leviatã*, III, 42; p. 484: “(...) para cada fim os meios são determinados pela natureza, ou sobrenaturalmente pelo próprio Deus”. Tratar de como essa visão determinista se articula com a ontologia do mundo como dinâmica de forças extrapolaria os limites desta pesquisa. Hobbes, contudo, realiza tal articulação de modo a entender a utilidade da ação humana no universo pré-determinado, afirmando o próprio determinismo como condição da ciência.

Hobbes sob a perspectiva jurídica. A máxima maquiaveliana citada acima, segundo a qual “Conviene Bene, che, accusandolo il fatto, lo effetto lo scusi”¹⁷²”, é expressada em Hobbes na linguagem do direito: “whosoever has right to the end has right to the means”¹⁷³. Em passagem anterior, Hobbes já argumentava, com base na idéia de necessidade entre fins e meios, que era preciso conferir ao soberano o direito de recolher impostos e de designar os magistrados, porque “Aquele que transfere qualquer direito transfere também os meios de o gozar”¹⁷⁴.

O argumento da necessidade, muito presente em Hobbes, não surge, porém, para que o soberano justifique suas ações condenáveis. Estas já são justificadas por sua legitimidade presumida. Bem à diferença do maquiavelismo, o autor do *Leviatã* não ensina ou insinua ao governante que este deve usar a astúcia para lidar com o povo; o domínio do soberano de Hobbes é o domínio do poder e da razão. Hobbes trata de limitar a astúcia para os casos de necessidade efetiva, mostrando-a como fraqueza, e, portanto, como elemento indesejável nas ações do governante. De um modo geral, o governante deve ser “magnânimo” para que possa demonstrar seu poder¹⁷⁵:

To prudence, if you add the use of unjust or dishonest means, such as usually are prompted to men by fear or want, you have that crooked wisdom which is called craft; which is a sign of pusillanimity. For magnanimity is contempt of unjust or dishonest helps. And that which the Latins call *versutia* (translated into English, shifting), and is a putting off of a present danger or incommmodity by engaging into a greater, as when a man robs one to pay another, *is but a shorter-sighted craft*; called *versutia*, from *versura*, which signifies taking money at usury for the present payment of interest.¹⁷⁶

¹⁷² Machiavelli, N. **Discorsi sopra la prima deca di Tito Lívio**. Letteratura italiana Einaudi (edição de referência: Mario Martelli (org). Tutte l'opere. Firenze: Sanzoni, 1971). I, 2; p.13. La biblioteca della letteratura italiana: <http://www.letteraturaitaliana.net>. Na tradução de Aranovich: “Cumprir que, se o fato acusa, o efeito o escuse” (Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 9; p.41).

¹⁷³ **Leviatã**, II, 18 (p. 152 [da edição brasileira]).

¹⁷⁴ **Leviatã**, I, 14; p.119.

¹⁷⁵ Cf. **Leviatã**, I, 10: “magnanimity is a sign of power”.

¹⁷⁶ **Leviatã**, I, 9. (p.65 [da edição brasileira]). Grifos meus.

5. Domínio e submissão: a razão de Estado participativa

*(...) to the justification of the cause of a conqueror, the reproach of the cause of the conquered is for the most part necessary: but neither of them necessary for the obligation of the conquered.*¹⁷⁷

Ao apontar o “bem público” como objeto do Estado, os autores da razão de Estado eram fatalmente levados a incluir os governados como elemento de suas análises – mesmo que, como se disse, a posição ocupada pelo “povo” nos textos fosse quase sempre depreciativa. Essa inclusão dos governados justifica-se também porque muitos daqueles autores eram também herdeiros e intérpretes do aristotelismo, o que os levava a entender que o pensamento político deveria buscar “a felicidade de quem obedece e de quem comanda”¹⁷⁸.

O modo como os governados aparecem nos textos políticos foi significativamente modificado no quadro do pensamento sobre a soberania. Não mais apenas apresentado como matéria a ser moldada pelo governante, ou como o objetivo moral em vista do qual o governante deve agir; o povo aparecerá como responsável pelas ações daquele que o comanda. Uma das condições para tal mudança era que a idéia de soberania fosse entendida de forma abstrata, como elemento distinto do governante. Além disso, porém, era necessário ainda que aquela idéia pudesse ser derivada da também abstrata igualdade natural dos indivíduos e da manifestação das diversas vontades. Tendo em vista essa segunda condição, Duso, ao apontar a mudança que Jean Bodin promove no significado do termo “poder”, afirma que a doutrina do autor francês, ao entender a sociedade como composição plural, não permite que a soberania alcance uma “dimensão homogênea e unitária que será própria do Estado moderno”:

¹⁷⁷ Cf. Hobbes. *Leviathan*, “A review and conclusion” (p.587 [da edição brasileira]). Prefiro a passagem em inglês porque na versão traduzida o termo “reproach” (desaprovação, rejeição) se apresenta como “desgraça”, o que não é de todo incorreto, mas deixa a passagem com significado ambíguo.

¹⁷⁸ A expressão é de Lodovico Zuccolo (cf. Borelli, Gianfranco. *Aristotélisme politique et raison d’Etat en Italie*. In: Zarka. *Raison et déraison d’Etat...*, op. cit., p.187, nota 1). Mais adiante, sobre essa expressão, acrescenta Borelli: “Zuccolo est le représentant vivant des tensions internes à la tradition aristotélicienne de la fin de la Renaissance. *La félicité de qui obéit et de qui commande* est ici l’indice à la fois d’une des principales exigences et d’une difficulté majeure de la raison d’Etat et de son projet de conservation politique (...).” (idem, p.189).

O que falta nesse contexto é o elemento que caracterizará a forma política moderna e que a legitimará: o fato de que o poder seja baseado na igualdade de todos os membros da sociedade, individualmente considerados, e na expressão da sua vontade, e que, conseqüentemente, a expressão da vontade do soberano seja entendida como a expressão da vontade de todos¹⁷⁹.

É com Hobbes, portanto, que se completa o significado moderno da soberania, já que o pensamento do autor sobre o Estado parte, precisamente, da tríade *igualdade, vontade, representação*. Tendo em mente a dificuldade que a razão de Estado possui para se justificar na ausência de uma aceitação ampla da idéia de soberania, pode-se considerar que Hobbes, ao apresentar a soberania como expressão da vontade, realiza pela razão de Estado o que talvez possa ser considerado o último passo de sua justificação. A razão de Estado, que se encontrava já justificada em nome do bem público, mas que era sempre visualizada como ação do governante, pode ser, a partir de Hobbes, entendida como ação do povo¹⁸⁰. Isso porque na teoria do autor inglês, mesmo que o governante seja o *ator* de uma ação, o povo é sempre considerado seu *autor*, de modo que é também responsável – e o principal responsável – pela execução das ações do monarca. No pensamento anti-social dos teóricos da razão de Estado, o rei age pelo bem público, mas suas ações são geralmente contra a vontade do povo. Na teoria de Hobbes, tais ações são feitas não apenas em nome do povo, mas também por sua própria vontade, ou seja, a razão de Estado torna-se a vontade do povo manifesta. A partir disso pode-se começar a perceber o caminho pelo qual esta idéia, originariamente monárquica e absolutista, se legitima nos atuais sistemas políticos representativos, mesmo quando contradiz alguns de seus princípios: o Estado pode agir contrariamente à moral e às leis porque ele é a vontade do povo.

De fato, quando falamos da razão de Estado e do pensamento sobre a soberania que Hobbes ajudou a consolidar, estamos lidando com a gênese e a aurora do Estado. Esses dois pensamentos são, portanto, os últimos estágios da fundação da

¹⁷⁹ Duso, Giuseppe. **Introdução**. In: O poder: História da filosofia política moderna, op. cit., I; p.34.

¹⁸⁰ Como dissemos acima, Althusius, derivará de seu republicanismo uma razão de Estado que nem sempre é aplicada pelo governante (cf. nota 60, supra). O ator, porém, dessa razão de Estado, não é meramente “o povo”, mas os funcionários do Estado, que podem ser vistos como governados em relação ao Estado, mas como governantes, em relação ao povo. Como se notará a seguir, esse tipo de participação na razão de Estado é bem diferente da que o pensamento de Hobbes – anterior e monárquico – produz, a qual, apesar de ser menos pragmática que a da teoria de Althusius, é filosoficamente mais universal.

política moderna, motivo pelo qual eles são preservados no pensamento político que se seguiu, o qual enxerga a instituição estatal como eixo da política. Convém antecipar, portanto, que se a razão de Estado é essencialmente anti-democrática, ela pode persistir sempre que haja Estado, e seus meios podem ser utilizados em qualquer sistema que mantenha a separação fundadora do pensamento político, que é a separação governante/governados.

Responsabilizar os governados pela razão de Estado – e, retirar-lhes, como resultado, a coerência de se opor às ações do governante – talvez não tenha sido ainda o efeito mais importante da teoria de Hobbes sobre esta doutrina. A consequência principal localiza-se no já referido processo de racionalização da política. Para o pensamento político, o processo de racionalização e de exclusão da história representa a possibilidade de tratar a política de modo mais geral. É essa generalização que sustenta, por exemplo, as discussões sobre a natureza humana; tema presente, sem dúvida, em muitos autores anteriores, mas que passará a ter uma relevância significativamente maior a partir das teorias jusnaturalistas, a ponto de receber sistematização teórica dos autores modernos.

Busquei mostrar que alguns aspectos das mudanças que conduziram ao processo de racionalização podem ser encontrados antes mesmo do Renascimento. Trata-se de um longo processo, portanto, que como muitos outros resultaram em efeitos contrários aos pretendidos por aqueles que o iniciaram. Outras alterações desse processo, todavia, ou até as mesmas alterações quando consideradas em momentos diferentes, são mais deliberadas e as suas consequências mais propositais. Disso temos o exemplo da secularização da política, cujos precursores podem ser buscados em autores cristãos da Baixa Idade Média¹⁸¹. Estes fomentavam as mudanças sem se darem conta. Durante os séculos XVI e XVII, contudo, a mesma mudança foi sustentada por autores que trabalhavam expressamente com o objetivo de separar política e religião.

Os pensadores originais da razão de Estado pertencem a um tipo de pensamento político que sob muitos aspectos encontra-se mais próximo do pensamento renascentista que do moderno. Um dos motivos para isso é a ainda incompleta abstração que realizam da política, em geral, e do Estado, em particular; o que os leva a empregar

¹⁸¹ Cf. parte I, cap I, 2.1.

a retórica mais que a lógica nos discursos políticos. Estes discursos, além disso, ocorrem nas bases de um modo de pensar mais analógico que analítico¹⁸² – procedimento intelectual que certamente encontra suas raízes no aristotelismo.

Hobbes, ao contrário, pretende que a política seja científica, de modo que a retórica passa a ocupar muito menos espaço em seus escritos do que nos de seus antecessores. O autor possui uma metodologia claramente distinta. Ele emprega também, inevitavelmente, o pensamento classificativo, mas direcionando-o para a etapa de generalização. Hobbes recorre, portanto, à análise, à dedução e à demonstração para tecer suas conclusões. Pretende, assim, ser o fundador da ciência política. Segundo João Paulo Monteiro, a teoria do conhecimento de Hobbes é resultado do empirismo de Bacon com o racionalismo de Descartes:

O racionalismo empirista (...) formulado por Hobbes (...) consiste em partir da natureza e voltar a ela, percorrendo um trajeto em que o real é reduzido a elementos simples, a fim de que se possa utilizá-los numa dedução capaz de recompor as realidades concretas. Inicialmente atomizado, o real é idealmente encontrado, visando-se ou não à sua útil transformação.¹⁸³

Para Michel Malherbe essa relação entre o racional e a experiência é também bastante clara. Diz ele que, para Hobbes, a ciência política deve calcular as conseqüências partindo de um princípio, e calcular os efeitos a partir das causas, mas que esse procedimento não está desvinculado da experiência:

Pour qu'il y ait science, Il faut une méthode déductive; mais il faut aussi des principes premiers. Or, ce qui est premier pour nous, c'est l'expérience que nous avons des choses et des sociétés humaines, c'est à dire, la connaissance empirique des effets.¹⁸⁴

¹⁸² Thuau associa os autores estatistas do século XVII ao método analítico, enquanto que afirma que os escritos cristãos originam-se de um pensamento analógico. Cf. Thuau. **Raison d'Etat et ...**, op. cit., III; pp.147-148.

¹⁸³ Monteiro. **Vida e Obra** in Hobbes, op. cit., p. 9.

¹⁸⁴ Malherbe, Michel. **Hobbes Thomas**. In : Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p.321.

A experiência conta, por exemplo, no chamado processo de “introspecção”, quando Hobbes pede ao leitor que permanece cético do retrato por ele feito da natureza humana, que, para melhor julgar, pense nas suas próprias ações e sentimentos¹⁸⁵.

Essa empirismo que encontramos em Hobbes, porém, não implica uma leitura da política a partir da história – como em Maquiavel –, de modo que o autor raramente recorrerá aos fatos históricos para fundamentar sua teoria e, portanto, por relevante que seja, o empirismo geralmente permanecerá no texto apenas de modo implícito. O texto é, principalmente, o local dos resultados e das conclusões, isto é, das generalizações.

Sustentei acima que essa exclusão da história é de grande importância, na medida em que permite passar da linguagem do *domínio* para a linguagem da *soberania*. Hobbes, ao apresentar o Estado como fruto da razão natural, consolida o Estado e sua razão por um modo surpreendentemente oposto àquele pelo qual os autores da razão de Estado buscavam fazê-lo. Aqueles recuperavam o passado para sustentar o direito de soberania, mas ao realizar tal retorno encontravam-se na desconfortante situação de tentar justificar as imoralidades dos governantes pelos argumentos da necessidade. Fragilizando a coerência discursiva, estes autores afirmavam que tais atos eram circunstanciais, e que, para além de tais ações e apesar delas, existia uma *legitimidade* do domínio.

Posicionando-se de modo expressamente contrário, Hobbes diz que as ações imorais que fundam o Estado não podem ser justificadas, e que, caso fossem, seus argumentos legitimariam também as rebeliões contra o poder constituído. Abandonando assim as desgastadas trilhas dos autores da razão de Estado, Hobbes afirma que o direito de soberania decorre – moralmente e historicamente – do presente:

No capítulo XXIX considere como uma das causas da dissolução das repúblicas a sua geração imperfeita, consistindo na falta de um poder legislativo absoluto e arbitrário, em razão da qual o soberano civil está condenado a segurar a espada da

¹⁸⁵ “Let him therefore consider with himself” (*Leviatã*, I, 13; p. 109). Um esboço desse pensamento pode ser encontrado em um texto de 1620 atribuído ao autor: “most men measuring others by themselves, are apt to think that all men will ... in all their actions more respect what conduces to the advancing of their own ends, than of truth and the good of others” (Hobbes (attrib.) *Three Discourses*, citado por Malcolm. *Reason of State, propaganda* op. cit., VI, pp. 110-111).

justiça sem firmeza e como se ela fosse demasiado foga para as suas mãos. Uma das razões disto (que ali não mencionei) é esta: todos eles justificam a guerra, pela qual o seu poder foi pela primeira vez alcançado e da qual (segundo pensam) o seu direito depende, e não da posse. Como se, por exemplo, o direito dos reis da Inglaterra dependesse da excelência da causa de Guilherme, o Conquistador, e também da sua descendência linear e direta - se assim fosse, talvez não houvesse hoje nenhum vínculo de obediência dos súditos ao seu soberano em todo o mundo. Por isso, *enquanto inutilmente pensam justificar-se, justificam todas as rebeliões triunfantes* que a ambição a qualquer momento depois levantar contra eles e contra os seus sucessores. Portanto, aponto como uma das mais ativas sementes da morte de qualquer Estado, que os conquistadores exijam, não apenas a submissão das ações dos homens a eles no futuro, mas também a aprovação de todas as suas ações passadas, conquanto existam poucas repúblicas no mundo cujos primórdios possam em consciência ser justificados ¹⁸⁶.

Essa mudança de postura frente à história¹⁸⁷ e ao direito é certamente o motivo que fez com que os textos tradicionais sobre a razão de Estado, e aqueles que tratavam do tema nominalmente, se tornassem subitamente escassos no fim do século XVII. O que houve, portanto, não foi o desinteresse pelo tema da razão de Estado, mas uma mudança de perspectiva sob o qual tal tema era tratado; mudança que pode ser, sob muitos aspectos, creditada ao autor do *Leviatã*.

Por seus escritos, Hobbes possibilita que o Estado cumpra, no âmbito da teoria, uma política que aquela instituição buscava efetivar na prática social ao eliminar os poderes locais, uma mudança que Campanella – autor do anti-maquívelismo, diga-se de passagem – aconselhava para consolidar o domínio: incluir os dominados como participantes, a fim de desvincular o governo de seu “núcleo originário da dominação”¹⁸⁸. Afastado desse núcleo originário, o Estado, por imoral que fosse,

¹⁸⁶ *Leviatã*, “Revisão e Conclusão”; p. 586. Grifos meus. No original: “(...) they justify all the successful rebellions that ambition shall at any time raise against them and their successors.”

¹⁸⁷ É também “o presente” que justifica – ou impõe, diríamos mais claramente – a sujeição dos governados a um pacto de cuja origem não se participou e cuja própria existência poderia ser por eles questionada.

¹⁸⁸ Meinecke expõe do seguinte modo essa preocupação no pensamento de Campanella: “Toda monarquía universal bien organizada tiene que desvincular de alguna manera el núcleo originario de la dominación, amalgamándolo con los nuevos elementos que conquista, mientras que éstos, a la vez tienen que

poderia sempre se legitimar como fruto de uma razão universal. A razão de Estado podia finalmente ser reconhecida como razão.

modificarse y uniformarse; es decir que los pueblos tienen que mezclarse entre sí, a fin de constituir comunidades sustentadoras del imperio universal.” (Cf. Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I,4; p.108).

Capítulo IV: Saber

*For man is nature's agent and interpreter; (...) and nature is conquered only by obedience. Therefore those two goals of man, knowledge and power, a pair of twins, are really come to the same thing, and works are chiefly frustrated by ignorance of causes.*¹

Ao menos naquilo que poderíamos chamar de herança cultural ocidental, a busca por conhecer a natureza não se limita ao desejo de se adaptar bem a ela. Para uma longa tradição de pensamento trata-se, mais do que isso, de conhecer para subjugar-la, para fazê-la “obedecer” aos desígnios humanos. Este projeto grandioso, ao propor que a natureza se adapte ao ser humano, inverte a relação ecológica entre o organismo e o meio, de um modo que definirá todo um projeto civilizacional².

Seguramente não é Bacon, aqui citado, que inicia tal projeto; sua duração é longa e sua datação exata é improvável. Longo, além do projeto, é o próprio problema. Problema arcaico em duplo sentido de tempo e poder³, essa *instauratio magna* da relação entre homem e natureza pode ser vislumbrada na tragédia de Prometeu, o qual, ao contar que ensinou aos homens todas as artes – da construção de casas à medicina, da domesticação de animais à escrita – exclama o infortúnio de sua situação: “Tais engenhos inventei para os mortais, / mísero eu mesmo não tenho o artifício / com o que

¹ Bacon, Francis. **The New Organon**. Edited by Lisa Jardine and Michael Silverthorne. Cambridge: Cambridge University Press (Virtual Publishing), 2003. “The plan of the work”; p. 24. Essa idéia do autor está formulada de modo muito semelhante no terceiro aforismo, que é a citação mais comum sobre a relação entre “saber” e “poder” no autor.

² No primeiro romance da série de crítica da civilização escrito por Daniel Quinn, uma personagem interpreta a narrativa bíblica da queda, como o momento em que o homem assume, contra os deuses, a iniciativa de decidir sobre a vida dos seres de seu entorno e sobre a sua própria: “Os Largadores não precisavam exercer a prerrogativa divina de decidir quem deve viver e quem deve morrer. Mas, quando Eva apresentou a Adão esse conhecimento, ele disse: ‘Sim, entendo. Agora não temos mais que depender dos favores dos deuses. Com a decisão sobre quem deve viver e quem deve morrer em nossas mãos, poderemos criar favores de que somente nós desfrutaremos, e isso significa que posso dizer ‘sim’ para a Vida e crescer sem limites’. Entenda que dizer ‘sim’ para a Vida e aceitar o conhecimento do bem e do mal são apenas aspectos diferentes de uma única ação, e é assim que a história é contada no Gênesis.” (Quinn, Daniel. **Ismael: um romance da condição humana**. Trad. Thelma Médice Nóbrega. São Paulo: Peirópolis, 1998. IX, 15; pp.146-147).

³ “Quando evoco a palavra ‘arcaica’ refiro-me à lógica do termo grego, *arché*, que abarca ao mesmo tempo as origens do mundo e do homem, o poder e o fundamento da polis.” (Romano, Roberto. **Justiça para todos?** In: O desafio do Islã e outros desafios. São Paulo: Perspectiva, 2004. p.144).

escapar à pena agora presente” (469-471)”⁴. Mais adiante, o problema transparece quando o coro expõe a Prometeu o despropósito de seu feito: “Que auxílio tens de mortais? Não viste / a inércia inerme símil a sonhos / que peia o ser cego dos homens? / Nunca tramas mortais transgridem a harmonia de Zeus. (547-551)”⁵.

Debater apropriadamente o problema da oposição entre técnica e natureza não poderia ser o propósito da presente discussão. O que pretendo é mostrar que o esforço humano pelo desenvolvimento técnico é um processo que nossa cultura interpretou como uma luta pela liberdade, como uma reação contra uma natureza que nos aprisionava nas estreitas fronteiras da vida animal⁶. Tal visão se cristalizou em mito⁷. Com atenção suficiente, percebe-se que o problema é de ordem metafísico-política: a técnica é o recurso para escapar ao domínio dos deuses e estabelecer um governo dos homens.

Dentro de nossa cultura, portanto, uma ferramenta é, de certo modo, o correlativo material de um desejo primordial de liberdade. Na medida em que tal desejo é visto como projeto de espécie, isto é, do ser humano em geral, poderíamos dizer que há aí uma iniciativa de autogoverno. A tradição científica iluminista, por exemplo, tangencia tal percepção. É fácil perceber, contudo, que este projeto de espécie, apesar de permanecer no plano mitológico e sustentar os valores da civilização, entra em conflito com as diversas experiências históricas de organização social. Não raro, a conquista da natureza se mostrou como o aspecto mais geral do processo de dominação do homem pelo homem, e o esforço pelo domínio da “natureza” significou também, em alguns momentos mais claramente que em outros, uma tentativa de domínio da “natureza humana”⁸.

⁴ Ésquilo. **Prometeu cadeeiro**. In: Ésquilo. Tragédias. Trad. Jaa Torrano. São Paulo : Iluminuras, 2009. p.387.

⁵ Ésquilo. **Prometeu cadeeiro**, op. cit., p. 391.

⁶ O problema que essa perspectiva coloca para o desenvolvimento de uma compreensão mais holística sobre a posição do homem na natureza, essencial para uma discussão aprofundada dos atuais problemas ambientais, pode ser apenas citado neste ponto.

⁷ “Les hommes que participent aux grands mouvements sociaux se représentent leur action sous formes d’images de bataille assurant le triomphe de leur cause. Je propose de nommer mythes ces construction.” Georges Sorel, citado por Domenach, Jean-Marie. **La propagande politique**. Paris: PUF, 1969. II, p. 20.

⁸ A discussão sobre a “natureza humana” pode ser percebida em diversos momentos do pensamento político. Um exemplo de compreensão duradoura sobre o tema é a de Aristóteles, que afirma a sociabilidade natural do homem. Na política moderna, decifrar a natureza humana é questão de maior relevância para o pensamento político do chamado *jusnaturalismo*. Mais tarde, com o desenvolvimento

Apesar dessa potencial divergência, os dois aspectos do problema – mitológico e histórico – não são forçosamente contraditórios. A possibilidade de articular esse mito de libertação com as diversas experiências de domínio, sem um conflito fatal entre a metafísica e a história está, por exemplo, no entendimento de que o poder de um homem sobre outro ainda é uma libertação quando comparada ao jugo divino – ou da natureza – sobre o homem. Outra possibilidade surge da idéia de que os indivíduos “governados pelas paixões” são dominados pela natureza, o que os torna passíveis de serem governados pelo homem – seja para seu próprio benefício, seja para o benefício de quem o governa, dependendo do argumento político que se acompanha.

A partir de entendimentos diversos, capazes de articular essa filosofia da técnica emancipadora com uma afirmação da supremacia da competência de um ou de alguns sobre muitos⁹, a liberdade do homem frente à natureza deixa de ser pensada em termos de autogoverno para ser colocada simplesmente em termos de governo, a partir de considerações mais estritas sobre comando e obediência. Desde os primeiros momentos do pensamento político, e de modo freqüente a partir de então, a competência para o governo é relacionada a um conhecimento mais aguçado sobre o mundo e o além-mundo. Nestes casos, portanto, é o saber que legitima a idéia do governo de um indivíduo sobre outros. A relação entre saber e poder, percebe-se, apesar das variações que sofreu, é muito mais antiga que os textos de Francis Bacon.

Esses objetivos “gêmeos” da aventura humana, como o autor inglês os apresenta, permeiam as discussões “políticas”¹⁰ dos textos de Platão – gênese de diversos temas do pensamento político ocidental. A figura do filósofo-rei, presente na *República*, é um retrato clássico do ponto de convergência entre o saber e do poder. É o saber, ausente ou incompleto nos cidadãos comuns, que torna o filósofo apto ao

dos estudos de psicologia, as investigações sobre a natureza humana vão além das considerações filosóficas.

⁹ Essa “supremacia da competência” pode se apresentar de diversos modos, em termos não necessariamente “políticos”, mas que mesmo assim funcionam como justificativa da dominação: a supremacia do forte sobre o fraco, supremacia do sábio sobre o ignorante, supremacia da instituição sagrada sobre a secular, etc.

¹⁰ Coloco entre aspas para chamar a atenção ao fato de que os diversos argumentos de Platão sobre a organização social não podem ser pensadas como considerações simplesmente “políticas”, isto é, com um entendimento que se refere estritamente ao poder. Descontextualizando os aspectos mais gerais dos textos do autor, entretanto, o pensamento político pôde aproveitar-se das técnicas e conclusões que o autor grego elaborou, e transformar sua obra em texto técnico, por um lado, e em fonte de legitimidade de afirmações sobre o poder, por outro.

governo. Note-se, porém, que a supremacia deste não é apresentada apenas em função de um saber geral que possui, de sua capacidade intelectual. Mais do que isso, sua aptidão está em um saber próprio sobre o ordenamento social, sobre como aliar a justiça à força por meio do conhecimento. Trata-se, por assim dizer, de um saber simultaneamente teórico e aplicado.

Presente ao longo dos distintos momentos da filosofia, transpassando diversos paradigmas do pensamento político, é a relação entre saber e poder – na verdade, uma parte específica dela – que será objeto de estudo desse capítulo. Discutirei as relações entre saber e poder a fim de mostrar algumas articulações possíveis desses elementos na manutenção do Estado. Sendo assim, o problema que aqui se coloca é: como o Estado utiliza o saber em nome de sua manutenção ou de seu fortalecimento?

1. Saber e razão de Estado

*Les raisons d'Etat ne visent pas tant à faire des desseins et des entreprises qu'à balancer les moyens plus propres et plus disposés à les faire réussir heureusement comme on souhaite ; et pour cella il faut avoir une connaissance parfaite des hommes, des affaires, des pays, et être adroit et savant à toutes sortes d'occurrences.*¹¹

A distinção entre a razão de Estado e a política nem sempre é simples, pois convém reconhecer o que afirma C. Friedrich:

In the course of their protracted discussions, reason of state gradually came to be identified with politics, because all the problems of politics have a bearing upon reason of state. Reason

¹¹ Autor não indicado (*Le mot à l'oreille ou le Miroir qui ne flatte point*), citado por Thuau, Etienne. *Raison d'Etat et pensée politique à l'époque de Richelieu*. Paris: Albin Michel, 2000. V, p. 403.

of state comprises all that is worth knowing about the state, that is to say, politics.¹²

Esse entendimento coloca uma dificuldade para relacionar saber e razão de Estado, como aqui proposto, pois, de fato, qualquer aspecto político parece poder ser aproximado desta última. Uma delimitação histórica da razão de Estado como realizada nos capítulos anteriores, deveria permitir escapar ou ao menos diminuir consideravelmente este problema de amplitude¹³. Tendo em mente tal delimitação, convém reforçar, desde logo, que aqui se considera que relacionar saber e política é problema muito mais amplo do que tratar da relação entre saber e razão de Estado.

Diversas possibilidades poderiam ser citadas¹⁴ para apontar que, dentro da relação ampla saber/poder, há um eixo distintivo que define um vínculo entre saber e razão de Estado: a manutenção ou fortalecimento do poder estatal e do governante. É possível partir do quadro estatal para considerar projetos de salvação religiosa, de esclarecimento humano, ou de igualdade econômica, mas tais pensamentos políticos só ganham relevância para o tema proposto, nos momentos em que buscam pensar a defesa

¹² Friedrich, Carl J. **Constitutional Reason of State**. Providence: Brown University Press, 1957. II; p.30 (nota do autor suprimida).

¹³ Sobre o que considero ser as circunstâncias nas quais podemos discorrer sobre a razão de Estado como um tema específico entre os demais temas da política, cf. parte I, cap.III, 1.2.

¹⁴ Vinculando saber e política de modo inespecífico, lidamos com problemas que prescindem do debate acerca da configuração histórica do Estado moderno. O saber pode, por exemplo, estar colocado como fim relativamente ao qual o poder é o meio. Semelhante discussão pode abarcar um estudo minucioso a respeito de projetos políticos de esclarecimento individual ou humano – como os escritos platônicos ou iluministas. Do mesmo modo, tal estudo poderia focar-se ainda em concepções segundo as quais o poder é instrumento para alcançar a liberdade ou a igualdade; concepções nas quais saber e poder podem se unir em contraposição à autoridade constituída.

O “humanismo cívico” poderia ser considerado uma exceção ao que se acaba de dizer, porém, convém lembrar que seu momento não é ainda o do quadro institucional do Estado – ao qual se dirige a afirmação acima. Sob a perspectiva humanista da participação política efetiva dos cidadãos, o poder constituído da república é também o poder do conjunto de cidadãos, de tal modo que “Dans une telle optique, l’idée que le citoyen pourrait avoir des droits contre le pouvoir est absurde, puisque le pouvoir, c’est lui-même; en ce sens, Il n’y a rien que l’*imperium* détenu par l’ensemble des citoyens ne puisse faire.” (Spitz, Jean-Fabien. **Humanisme civique**. In : Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p. 331). Para o problema ora analisado, colocado sob uma perspectiva moderna, isso significa que a atuação social constante que o pensamento do humanismo cívico exige pode ser pensada tanto em termos de preservação do poder consolidado, caso se considere “virtuosa” a instituição instaurada; quanto como contrária ao poder constituído, já que buscará modificá-lo radicalmente quando considerar a organização social vigente como inadequada à manifestação das virtudes individuais. Note-se que, em grande medida, é o funcionamento distinto da política e do pensamento político que torna problemática a própria idéia de “preservação do estado” neste contexto. Esta é, então, mais uma oportunidade para realçar o conceito de “incomensurabilidade” de Khun (cf. Khun, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2003), e lembrar os obstáculos que as “redes conceituais”, quando consolidadas, impõem aos distintos momentos, ou “paradigmas” da política (cf. discussão feita: parte I, cap. I, 2.1.).

do Estado. Inversamente, eles são pensamentos distantes da razão de Estado quando se opõem ao poder estatal.

Restringiremos o estudo, portanto, ao espaço da razão de Estado. Este “espaço”, porém, não se refere aos textos dos autores da razão de Estado dos séculos XVI e XVII. Serão apresentados argumentos de autores diversos, pertencentes a momentos distintos; autores estrangeiros talvez à teoria da razão de Estado, mas não a seus temas. Quando se trata de abordar um problema que se relaciona ao Estado, verifica-se que não apenas os teóricos originais da razão de Estado, mas também os estudos atuais do tema, recorrem a vários autores cujos questionamentos não seriam, a princípio, concernentes à manutenção do poder político estatal. É importante, portanto, desse ponto da pesquisa em diante, centrar as discussões nos temas e não nas fontes¹⁵, a fim de poder abordar a razão de Estado pela perspectiva de seu funcionamento. Sendo assim, a limitação espacial da razão de Estado, assim, diz respeito não à sua doutrina, mas ao contexto histórico-filosófico ocupado pela razão de Estado no pensamento político: o contexto do Estado moderno. Com isso, além de demarcar certos limites, pretendo explicar o motivo pelo qual considero plausível apresentar neste capítulo e no seguinte, autores anteriores ao que apontei como momento inicial da razão de Estado¹⁶.

Para constatar a proximidade entre saber e razão de Estado, basta observar como Giovanni Botero define a expressão: “(...) a razão de Estado é o *conhecimento* dos meios aptos a fundar, conservar e ampliar tal [do Estado] domínio”¹⁷. O primeiro autor a sistematizar o tema coloca o “conhecimento” no núcleo de sua definição. Apesar de não

¹⁵ O que não significa que abandonarei os pareceres dos autores da razão de Estado. Pelo contrário, os argumentos destes serão expostos ou discutidos em diversos pontos e sempre que possível. A intenção aqui é apenas a de não ter que excluir, por uma restrição metodológica descabida, textos e autores que acrescentariam muito ao tema.

¹⁶ Apesar de tratar dos temas da razão de Estado em autores anteriores ao que considere ser o momento inicial do tema, entendo estar ainda tratando especificamente da razão de Estado, já que busco verificar o funcionamento desses temas no Estado moderno e na mentalidade que o sustenta. Além disso, os assuntos tratados serão abordados na relação que possuem com a linguagem específica da política moderna, conforme as discussões apresentadas sobre a “rede conceitual” própria de uma época. Creio que o estudo histórico realizado nos capítulos anteriores pode evitar anacronismos acríticos sobre o emprego de certos pensamentos políticos de modo descontextualizado. Neste capítulo e no que se segue, como se busca estudar menos o aspecto histórico do que o aspecto funcional da razão de Estado, convém quando possível, retomar tais autores precedentes ao Estado, pois é também a partir deles que os pensadores da razão de Estado buscaram fundamentar seus argumentos.

¹⁷ “El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y razón de Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio.” (Botero, Giovanni. **La razón de Estado**. In: *La razón de Estado y otros escritos*. Trad. de Luciana de Stefano. Caracas, Universidade Central de Venezuela, 1962. França: Editions MSH, 2003. I, 1; p. 91. Grifos meus).

poder ser dissociada de sua face violenta, portanto, a razão de Estado não deveria ser - segundo sua teoria - passional. Sua ação ótima, diferente também da atitude explosiva de um reflexo, é a da consciência cerebral, do movimento calculado, que pode até ser menos intenso, mas que produz melhores resultados e que busca eficiência. A razão de Estado é, nesse sentido, uma prática econômica da política. Assumindo a eficiência como princípio, ela requer do governante continência e clareza ao ensinar-lhes a habilidade de se conservar no poder. É, também por isso, um projeto pedagógico que discorre sobre métodos e instrui a um comportamento, orientando uma nova moral.

A proximidade entre a razão de Estado e o saber é um dos motivos que leva Maquiavel a ser identificado como o mestre desta disciplina. As obras do autor florentino, de fato, não apenas exibem exemplos de cálculos políticos que excluem considerações contrárias à utilidade¹⁸, mas permite resumir algumas passagens de modo a formar uma espécie de manual político. Embora presente nas duas obras principais, *O Príncipe* é mais instrutivo que os *Discorsi* para se traçar as chamadas “máximas maquiavélicas”. Apenas no Capítulo III, poderíamos listar as seguintes instruções:

- 1- Antes de entrar em uma nova província é preciso encontrar algum apoio na população¹⁹;
- 2- Pode-se punir mais intensamente os rebeldes de uma segunda rebelião do que os da primeira²⁰;
- 3- Quando se conquista um estado de costumes semelhante ao do conquistador, deve-se: a) eliminar a linhagem do antigo príncipe²¹ e; b) não alterar leis e impostos²²;
- 4- Quando os costumes são diferentes dos conquistados, deve-se: a) passar a residir no novo domínio²³; b) estabelecer colônias²⁴; c) tornar-se chefe e

¹⁸ A questão da utilidade em Maquiavel foi problematizamos anteriormente, cf. parte I, cap. II, 2.2.

¹⁹ Maquiavel, N. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe). Tradução de José Antônio Martins. São Paulo: Hedra, 2007. III; p.37.

²⁰ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., p.37.

²¹ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p.39.

²² Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p.39.

²³ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p. 41.

²⁴ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p. 41.

defensor dos vizinhos menos poderosos²⁵; d) debilitar aquele que tem maior poder na província²⁶ e; e) evitar a presença de um estrangeiro de poder similar ao do conquistador²⁷;

5- É preciso se prevenir e evitar as desordens (*scandoli*)²⁸

6- Jamais se deve deixar progredir uma desordem para evitar uma guerra²⁹

Muitas outras passagens poderiam ser trabalhadas deste modo, e assim foram lidas por teóricos e políticos do maquiavelismo e do anti-maquiavelismo. Poderiam também receber semelhante tratamento diversos textos da razão de Estado³⁰ que, assim como os escritos de Maquiavel, expõem narrativas históricas a partir das quais buscam mostrar ao governante ou aos conselheiros as possibilidades de agir de modo análogo ou diverso. No que se refere ao método utilizado para discorrer sobre as técnicas de poder, esses textos estão, de fato, próximos aos de Maquiavel, chegando, por vezes, a tratar dos mesmos eventos citados por ele.

O problema gerado pela proximidade entre a razão de Estado e o saber era notado pelos próprios autores dos séculos XVI e XVII, pois aquela doutrina lidava de modo sem precedentes com o imoral, o injusto e o anti-religioso. Considerando a oposição entre política e moral, os textos da razão de Estado eram, sob certo aspecto, um saber sobre o “mal”. Assim, era preciso decidir se seria melhor falar ou silenciar, pois, como afirmava um embaixador florentino sobre a razão de Estado: "(...) si l'on en discourait politiquement, cela n'était pas convenable, si on en discourait différemment, selon la religion et les canons, on aboutirait à rien ; c'est pourquoi il est dangereux d'en parler"³¹. A esta dificuldade, explícita em alguns autores, Thuau se refere como “o problema do manto de Noé”³². Laurie Catteeuw, explica esta analogia ao sublinhar que a razão de Estado se inscreve “em uma história do olhar, do que é permitido perceber,

²⁵ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, pp. 43 e 45.

²⁶ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p. 45.

²⁷ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p. 45.

²⁸ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p. 47.

²⁹ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., III, p. 55.

³⁰ Um motivo disso é porque tais autores se inspiram em Maquiavel, fonte oculta de sabedoria política, mesmo para a razão de Estado cristã, como dissemos anteriormente (Cf. Cap. III).

³¹ Nicolini, embaixador florentino (1594), citado em Baldini, A. Enzo. **Botero et Lucinge: les racines de la 'Raison d'Etat'**. In Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris: PUF, 1994. p.99.

³² Thuau. **Raison d'Etat** ..., op. cit. V, p. 376.

do que é possível ou proibido de ver, individualmente ou coletivamente, e, logo, de mostrar”:

La genèse raconte que Noé, après le déluge, cultiva la terre et planta une vigne : "ayant bu du vin, il s'enivra, et parut nu dans sa tente" ; son deuxième fils, Cham, vit "ce que la pudeur obligeait de cacher" ; une fois éveillé, Noé maudit le fils de Cham, Chanaan, devenu "à l'égard de ses frères l'esclave des esclaves". Cham vint, avec ses fils, habiter le pays qui prit le nom de terre de Chanaan, plus tard nommée Terre promise.³³

Mesmo um autor como Gabriel Naudé, que possuía menos receios moralistas do que muitos de seus antecessores, sentia a necessidade de se justificar, com o que ele ocupa boa parte do primeiro capítulo de suas *Considerations politiques*, cujo título é, a propósito, “*Objections que l'on peut faire contre ce discours avec les réponses nécessaires*”. Em certa passagem, a fim de esclarecer que a obra não deve perturbar a "piedade" e a "integridade de consciência" do Cardeal de Bagny – a quem o texto é dedicado –, Naudé argumenta:

(...) que ces trois vers de Lucrece le veüillent persuader: le Soleil épand sa lumière sur les choses les plus viles et abjectes sans en estre gasté ou noircy,

³⁴*Nec quia forte lutum radiis ferit, est ideo ipse*

Foedus; non fordet lumen quum fordida tangit (Paling. In Scorp)³⁵.

Mais adiante, Naudé acrescenta ainda que, como deverá discorrer sobre os segredos do Estado, ele estará sempre "com as rédeas à mão", e que fará todo o possível para “temperar” e “equilibrar” seu discurso, “do qual se pode dizer ainda mais o que Platão dizia daqueles de Teologia, *Estes discursos são muito difíceis e perigosos*”³⁶.

³³ Catteeuw, Laurie. **Réalisme et mythologie de la raison d'État: une question de mémoire historique**. In Revue de Synthèse, tome 130, 6e série, n. 2, 2009. Paris : Springer/Fondation pour la Science, 2009. p. 226. Nota de referência omitida; a passagem citada pertence a Gênes, IX.

³⁴ Bien que de ses rayons il puisse toucher de la bouë, Il n'est pas pour cela foüillé, la lumière ne se souille point quand elle touche des choses sales. (nota de tradução da versão consultada).

³⁵ Naudé, Gabriel. **Considerations politiques sur les coups d'Etat**. 1667 (public.). Bibliothèque nationale de France, *E-2892 (Disponível no site da BNF: <http://gallica.bnf.fr/>). I, p.13.

³⁶ "Je marcheray toujours la bride en main, et apporteray toute la precaution, pour assaisonner et temperer ces discours, desquels on peut encore mieux dire, que Platon ne faisoit de ceux de Theologie, *Ces discours sont fort difficiles et dangereux*." (Platão é citado em grego e latim, a versão traduzida para o francês é da edição original consultada). Naudé. **Considerations politiques...**, op. cit., I. p.47.

Conhecimento pretensamente necessário e supostamente indesejável, a razão de Estado possui suas particularidades. O saber da razão de Estado compreende dois aspectos simultâneos: a *episteme* e a *techne*, a ciência e arte, o conhecimento “puro” e o conhecimento sobre a aplicação³⁷. Nesse sentido, Senellart afirma que Botero desloca a razão de Estado do terreno da ação para o campo do conhecimento, deslocamento este que será “prolongado” pela noção de *ratio administrationis* de Althusius³⁸. Além de científico e técnico, o saber da razão de Estado deve ser específico, singular a cada Estado:

À medida que a arte política avançava, o esforço do estadista tinha, por isso, que se concentrar em indagar estas circunstâncias, a fim de achar a lei determinante do Estado em questão. O agir segundo a razão de Estado converteu-se assim, relativamente cedo, em uma espécie de visão e conhecimento, já próximo do moderno conhecimento histórico³⁹.

Conforme expõe Meinecke mais adiante, Frederico Bonaventura derivava as formas políticas das diferentes razões de Estado. Lodovico Zuccolo⁴⁰ (em torno de 1620), a partir da definição técnica de Botero e do esquema aristotélico de diferenciação das formas políticas, leva adiante este entendimento de que cada tipo de Estado possuía uma razão de Estado própria. Em Zuccolo, a diferenciação vai além do âmbito formal, já que, para o autor, não bastava entender as distinções entre a razão de Estado monárquica e a republicana, por exemplo, mas era preciso conhecer as especificidades de cada monarquia ou de cada república para compreender a razão de Estado particular a cada Estado⁴¹. É certamente por considerar essa perspectiva, utilizada por diversos autores que o precederam, que Naudé definirá a razão de Estado

³⁷ Para uma precisão dos termos, cf. Parry, Richard. **Episteme and Techne**. In: Edward N. Zalta (ed.). The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition). Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/episteme-techne/>.

³⁸ Senellart, Michel. Y a-t-il une théorie allemande de la raison d'Etat au XVIII^e siècle ? *Arcana imperii* et *ratio status* de Clapmar à Chemnitz. In Zarka. Raison et déraison d'Etat, op. cit., p. 284.

³⁹ "A medida que el arte político avanzaba el esfuerzo del estadista tenía, por ello, que concentrarse en indagar estas circunstancias, a fin de hallar la ley determinante del Estado en cuestión. El obrar según la razón de Estado se convirtió así relativamente pronto en una especie de visión y conocimiento afín ya al moderno conocimiento histórico" (Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. Felipe Gonzales Vizen, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. “Introducción”, p. 20).

⁴⁰ Há variações na grafia do nome por diferentes autores.

⁴¹ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 5; pp.125-126.

como “os modos de agir [*les façons de faire*], ou os costumes particulares de certos povos no que diz respeito aos seus governos”⁴².

Um resultado importante desta particularização a ser realçado é que ela permite depurar a razão de Estado e aproximá-la da política ordinária, ou, como coloca Gauchet ao se referir à “estratégia conservadora” à qual Zuccolo pertence, ela permite “esvaziar a noção de razão de Estado de seus traços de novidade sulfurosa”⁴³. Para Zuccolo, opondo-se à concepção de Ammirato, “Não é essencial à razão de Estado (...) que esta contradiga as leis; (...); nas boas [formas políticas] as leis e a razão de Estado se harmonizam”⁴⁴.

Essa possibilidade de aplicar o termo às “boas formas políticas” alimentou o já mencionado discurso sobre a “boa razão de Estado” e, além disso, foi agente de sua maleabilidade histórica, permitindo que sofresse atualizações para servir em contextos políticos diversos, inclusive nas democracias representativas atuais. Diversos autores seguiram o caminho da análise contextual específica. A particularização serviu também como método, e a corrente de pensadores que abordavam o tema pelo viés específico dos “interesses” do Estado nas relações exteriores utilizou largamente esse modo de proceder⁴⁵. O entendimento de que se deveria pensar a razão de Estado a partir das configurações particulares do poder permitiu ainda que em casos específicos, como o da Alemanha no século XVII, a razão de Estado fosse colocada tanto a serviço a criação do Estado central, como contra tal criação, a favor dos poderes estatais locais. Segundo Meinecke, a compreensão de que toda forma política possuía sua razão de Estado, avançada por Clapmar e Settala, “permitia mobilizar a idéia desta [razão de Estado] para fins completamente anti-absolutistas”, como o fez Chemnitz ao defender que o característico do Império Germânico não era o governo monárquico, mas o aristocrático⁴⁶. O pretendido efeito do argumento de Chemnitz está claro: a razão de Estado orientadora da política no Império deveria ser a aristocrática, que busca

⁴² Naudé. *Considerations politiques*..., op. cit., II, p. 103.

⁴³ Gauchet, Marcel. *L'Etat au miroir de la raison d'Etat: La France et la chrétienté*. In: Zarka. *Raison et déraison d'Etat*, op. cit., p. 233.

⁴⁴ Meinecke. *La Idea de la Razón de Estado*..., op. cit., I, 5; p.125.

⁴⁵ Sobre o tema dos “interesses”, cf. parte I, cap. V, 3.1.

⁴⁶ Meinecke. *La Idea de la Razón de Estado*..., op. cit., I, 5; p. 137.

concentrar o poder localmente, e não a monárquica, que orienta para a criação de um poder central.

Diversos são, portanto, os meios como a razão de Estado observa seu vínculo com o saber. Seja como conhecimento geral da política, seja como saber específico sobre o Estado, a razão de Estado, precisa ser transposta dos textos à prática social para que possa se tornar instrumento efetivo de poder, sem o que ela não passaria de uma contemplação – instigante para uns, pavorosa para outros – das possibilidades da política. Esta transposição é o assunto das seções seguintes⁴⁷.

2. Informação e comunicação: elementos do poder

*(...) where a man's word goes, and where his power of perception goes, to that point his control and in a sense his physical existence is extended. To see and to give commands to the whole world is almost the same as being everywhere.*⁴⁸

O elemento básico do saber é a informação. Mas a informação diferencia-se significativamente do saber; ela é, digamos, sua matéria bruta. A intuição e as diversas formas de sensibilidade orgânica, por exemplo, envolvem informação, mas não necessariamente saber. Poderia incluir aqui, ainda, o problema clássico da diferença entre saber e opinião⁴⁹, mas neste ponto pretendo analisar um aspecto muito mais elementar.

A informação, pura e simplesmente considerada, é o produto do relacionamento do “corpo” orgânico ou mecânico com o “meio” – qualquer coisa que

⁴⁷ O objetivo específico é o de entender como o Estado realiza tal conversão, mas, como ela ocorre dentro de uma dinâmica que envolve Estado e indivíduo, percebe-se que para entender tal problema é preciso compreender alguns fatores comuns da atividade humana, e a interação destes fatores com o esforço do Estado pelo poder. Por ser insuficiente uma investigação unidirecional – isto é, que considera apenas o Estado – é que deveremos realizar algumas análises gerais sobre determinados temas.

⁴⁸ Wiener, Norbert. **The human use of human beings: Cybernetics and Society**. London: Free Association Books, 1989. V, p. 97.

⁴⁹ Mencionarei esse aspecto distintivo mais adiante.

lhe é exterior. Nesse nível rudimentar que discutimos, ela não *possui* conteúdo, mas *é* o conteúdo da interação mencionada:

Information is a name for the content of what is exchanged with the outer world as we adjust to it, and make our adjustment felt upon it. The process of receiving and of using information is the process of our adjusting to the contingencies of the outer environment, and of our living effectively within that environment⁵⁰.

Percebe-se aí dois momentos distintos. No primeiro, nos adaptamos ao meio, porque captamos informação, que é recebida por nossos órgãos sensórios. O momento seguinte, o do “uso” da informação, é o da reação, a partir de quando modificamos nosso estado inicial a fim de realizar o “ajuste”. Tal uso, apesar de possuir sempre essa característica adaptativa frente ao meio, pode ser também uma ação sobre o meio, quando se utiliza a informação recebida em uma tentativa de modificar o estado inicial do próprio emissor da informação, invertendo o sujeito e o objeto do ajuste.

Considerada simplesmente como conteúdo, a informação não necessariamente possui qualquer ordem distinta ou distinguível. Ao contrário, como qualquer outra forma de energia ela tende a ser desorganizada e dispersa, como resultado da lei da entropia⁵¹. Assim sendo, o trânsito propositado da informação é precedido por um ordenamento mínimo, que permite que a informação adquira algum significado. Este ordenamento, oposto à entropia, pode ser chamado propriamente de *mensagem*⁵².

A mensagem é um componente imprescindível da atividade comunicativa, que consiste no envio ou na troca de informação. Partindo dessas noções, e assumindo

⁵⁰ Wiener. **The human use...**, op. cit., I, p. 17.

⁵¹ A segunda lei da termodinâmica diz que em sistemas isolados a energia tende a se dissipar – a idéia de “sistemas isolados” possui sempre valor relativo, ou seja, é definido pela perspectiva adotada, podendo ser, por exemplo, desde a célula até o universo. A *entropia* é a medida que expressa essa desorganização ou sua probabilidade, isto é, que representa a “tendência estatística da natureza à desordem” (Wiener. **The human use...**, op. cit., II, p. 28).

⁵² “Messages are themselves a form of pattern and organization. Indeed, it is possible to treat sets of messages as having an entropy like sets of states of the external world. Just as entropy is a measure of disorganization, the information carried by a set of messages is a measure of organization. In fact, it is possible to interpret the information carried by a message as essentially the negative of its entropy, and the negative logarithm of its probability. That is, the more probable the message, the less information it gives. Clichés, for example, are less illuminating than great poems.” (Wiener. **The human use...**, op. cit., I, p. 21).

que comunicação e controle são similares quando considerados relativamente às mensagens⁵³, Norbert Wiener irá utilizar o termo “cibernética” para designar “o estudo das mensagens como meio de controlar as máquinas e a sociedade”:

Until recently, there was no existing word for this complex of ideas, and in order to embrace the whole field by a single term, I felt constrained to invent one. Hence "Cybernetics," which I derived from the Greek word *kubernétés*, or "steersman," the same Greek word from which we eventually derive our word "governor."⁵⁴

Comunicação e política, portanto, são indissociáveis e, sob certo aspecto, ambas são tentativas de conferir um significado determinado às informações, buscando dispô-las com vistas a um fim. Para poder agir com uma finalidade pré-estabelecida, a comunicação busca transmitir mensagens contrariamente à entropia, a qual considerada relativamente à comunicação aumenta, por exemplo, pela interferência de ruídos do ambiente na mensagem intencional, ou por qualquer outro meio que retira da mensagem emitida o significado pretendido e dificulta sua compreensão. Há, contudo, configurações excepcionais desse embate entre informação e entropia. Wiener o exemplifica com a comunicação nos tribunais, onde a mensagem perde significado não devido a uma tendência natural, mas porque o advogado busca, deliberadamente, deteriorar o significado da mensagem transmitida pelo lado oposto⁵⁵.

O conhecimento é produzido a partir das mensagens, ao se ordenar minimamente as informações segundo os diversos tipos de relações possíveis – classificação, análise, dedução, indução, etc. – a fim de possibilitar a *distinção* de tais informações⁵⁶. Assim sendo, seria apropriado dizer que, mais do que na atividade comunicativa dos tribunais, adicionar propositadamente entropia à informação é o

⁵³ “When I control the actions of another person, I communicate a message to him, and although this message is in the imperative mood, the technique of communication does not differ from that of a message of fact” (Wiener. **The human use...**, op. cit., I, p. 16).

⁵⁴ O autor acrescenta em seguida :“Incidentally, I found later that the word had already been used by Ampere with reference to political science, and had been introduced in another context by a Polish scientist, both uses dating from the earlier part of the nineteenth century” (Wiener. **The human use...**, op. cit., I, p. 15).

⁵⁵ Wiener. **The human use...**, op. cit., VI, p. 111. Sobre esse aspecto de uma comunicação conflituosa, cf. também o capítulo IX “Language, confusion and jam”.

⁵⁶ “Sem dúvida, a distinção é um efeito da ordem e a indistinção um efeito da confusão, e todo conhecimento confuso é também indistinto.” (Kant, Immanuel. **Manual dos cursos de Lógica Geral**. Trad. Fausto Castilho. Campinas; Uberlândia: Ed. Unicamp; Edufu, 1998. p.71-AK34).

procedimento comum a todos os casos em que o objetivo de uma mensagem não é a distinção, mas a confusão⁵⁷ daquele a quem a mensagem se destina – dissimulação e simulação, por exemplo.

Retornarei a alguns aspectos desse problema mais adiante⁵⁸, mas, desde já, vale notar que como o valor da comunicação depende da ordem na qual as informações são dispostas, enganam-se aqueles que, impressionados com a quantidade de informação atualmente disponibilizada pelos diversos tipos de mídia, concluem, sem maiores considerações, por um maior conhecimento. Mesmo se, com muito otimismo, considerássemos que toda nova informação provida pelos novos recursos tivesse o objetivo de esclarecer, deveríamos ainda levar em conta outros problemas relativos ao modo como a informação é atualmente disponibilizada.

Em primeiro lugar, embora toda comunicação midiática seja uma nova mensagem, é equivocado inferir que tais mensagens transmitam sempre uma informação nova. Ao contrário, boa parte destas mensagens apenas repete as informações anteriormente comunicadas. Já na década de 1950, Norbert Wiener, realçava esta diferença ao criticar a característica comercial da mídia:

Thus we are in an age where the enormous per capita bulk of communication is met by an ever-thinning stream of total bulk of communication. More and more we must accept a standardized inoffensive and insignificant product which, like the white bread of the bakeries, is made rather for its keeping and selling properties than for its food value⁵⁹.

Assim como uma nova informação pode despertar novos pensamentos ou produzir novas ações, a repetição despropositada pode gerar o efeito contrário, a mesmice e a inércia – por isso, no trecho acima, este tipo de comunicação é taxada de “inofensiva e insignificante”. Wiener é contundente ao afirmar que esta “deficiência externa da comunicação moderna” é acompanhada “internamente” pelo “câncer da limitação e debilidade criativa [*creative narrowness and feebleness*]”⁶⁰.

⁵⁷ Cf. nota anterior.

⁵⁸ Cf. seção 3.2, *infra*.

⁵⁹ Wiener. **The human use...**, op. cit., VIII, p. 132.

⁶⁰ Wiener. **The human use...**, op. cit., VIII, p. 132.

Em segundo lugar, ainda que a quantidade de informações disponível tenha de fato aumentado significativamente nos últimos anos, convém notar que a capacidade de uma nova informação de gerar uma resposta é *potencial*, e não *necessária*, e que isso depende, em grande medida, da habilidade de seu destinatário para ordená-la e associá-la a outras, a fim de direcioná-la a um propósito⁶¹. Sem este ordenamento, condicionado por um *status* intelectual prévio, que a transforma em saber – entendido como conhecimento intelectual ou como conhecimento operacional; *know how* ou *savoir faire* –, a nova informação permanece ainda inerte, pois não gera qualquer efeito. A referida habilidade não decorre apenas da inteligência – termo que não poderia ser aqui problematizado de modo suficiente –, mas é, sem dúvida, influenciada pela instrução formal recebida – isto é, pela educação, e especialmente pela educação básica –, na medida em que esta estabelece critérios para trabalhar as informações que recebemos. Na falta de uma educação adequada, os efeitos de uma nova informação são exponencialmente reduzidos.

Um último fator que precisaria ser levado em conta diz respeito ao alcance das informações. Em termos absolutos, as tecnologias diminuíram os empecilhos para o envio e o recebimento de informações, permitindo, por exemplo, que um mesmo acontecimento seja divulgado por perspectivas divergentes. Isso possibilitaria a qualquer indivíduo ou grupo a divulgação de suas mensagens, mas convém notar que essa facilidade é oferecida também às corporações midiáticas e aos órgãos de comunicação estatais. Assim, em termos relativos, verifica-se que o alcance das informações alternativas continua significativamente limitado, pois estas possuem um espaço “físico” e “virtual” muito menor do que o das grandes empresas de notícias ou do Estado. Uma vez que, sob o aspecto analisado, o saber seria resultante da diversidade de informações, não há acréscimo de saber tão grande quanto se poderia à primeira vista supor, mas, novamente, acúmulo de mensagens com informações repetidas.

É preciso compreender, portanto, que as novas tecnologias de comunicação podem produzir – mas não necessariamente produzem – mais conhecimento. Afirmar

⁶¹ “(...) the simple coexistence of two items of information is of relatively small value, unless these two items can be effectively combined in some mind or organ which is able to fertilize one by means of another” (Wiener. **The human use...**, op. cit., VII, p. 126). É diante dessa constatação que Wiener afirma em seguida que o contato entre cientistas é “fértil e revigorante”.

em um sentido ou em outro depende mais de uma análise contextual do que de uma percepção geral. No que se refere à possibilidade de controle do indivíduo que estas tecnologias permitem, uma percepção empírica aponta que o caso é outro. Não é difícil constatar que as tecnologias favorecem um maior controle. O motivo disso é que, como afirma Wiener na epígrafe desta seção, comandar à distância é estender a presença física. Estabelecer um controle, como afirma o autor, é “comunicar uma mensagem”⁶², e uma vez que se consiga transmitir a informação com clareza – contra a entropia –, o problema de saber se esta mensagem produzirá os efeitos desejados, isto é, se seu receptor será “obediente” à ordem dada, depende de fatores anteriores ao estágio comunicativo – o bom funcionamento de uma máquina, ou a boa disposição do indivíduo que recebe uma ordem. Desde que estes fatores funcionem corretamente, a informação conduzida pelas novas tecnologias poderão produzir os efeitos pretendidos.

É fácil perceber isso na relação entre homem e máquina, no caso de uma central de controle que faz funcionar uma usina de energia elétrica que está a centenas de quilômetros. Em proporções menores, assim funcionam também os diversos tipos de controle remoto. Mas estes são exemplos simples quando comparados ao tipo de interação entre máquinas e seres humanos designado pelo termo “cyborg”, cujo significado é “organismo cibernético”⁶³. As pesquisas científicas deste campo, que adicionam a biologia ao estudo do par física-engenharia, buscam já há algumas décadas, dispensar o ato mecânico que produz uma mensagem, a fim de que se possa emitir ordens a uma máquina por meio da atividade neurológica apenas, isto é, por meio do pensamento⁶⁴.

No que se refere mais especificamente à relação entre pessoas, a maior possibilidade de controle oferecida pelas novas tecnologias pode ser percebida, por exemplo, nos fatos cotidianos de se passar uma ordem por telefone ou por e-mail. Exemplos mais atuais e menos corriqueiros envolvem cyborgs que operam nas relações de controle entre seres humanos. Jonathan Moreno comenta que a DARPA (*Defense*

⁶² Cf. nota 53, *supra*.

⁶³ “The term ‘cybernetic organisms’, or cyborgs, was coined by two NASA scientists in 1960, an agency that had good reasons to wonder how to complement weak human bodies with mechanical devices as it later aimed to meet President Kennedy’s challenge of a lunar landing by 1970.” (Moreno, Jonathan. **Mind wars: Brain research and national defense**. New York/Washington D.C.: Dana Press, 2006. II, p.37).

⁶⁴ Cf. Moreno. **Mind wars...**, op.cit., Cap. 2., especialmente seção “A helping hand”.

Advanced Research Project Agency), a mesma agência que inventou a internet – inicialmente chamada Darpanet⁶⁵ –, desenvolve equipamentos capazes de expressar a condição dos soldados no campo de batalha, de modo mais direto e mais preciso do que os próprios soldados poderiam fazer por meio de seus relatos. Estes aparelhos auxiliariam o “centro de comando” a formular ordens de modo mais eficaz:

Already there is a prototype helmet with sensors that record blood flow in the cortex down to five centimeters deep. In principle, any cerebral blood flow data that can be associated with a mental state – anxiety, stress, confusion, etc. – could be remotely monitored. Orders could be changed or information clarified without soldiers even needing to report accurately or candidly on their states of mind, something that combat personnel might be reluctant to do on their own for fear of compromising their service record.⁶⁶

Neste mesmo capítulo, o autor comenta ainda sobre experiências que pretendem condicionar a ação de um organismo aos movimentos que outra pessoa imprime sobre um controle remoto⁶⁷. É nesse quadro da nova “simbiose entre ser humano e máquinas”, que Moreno se questiona, com toda razão, sobre o significado de “dignidade” humana. De fato, a partir do momento em que uma ordem a uma pessoa tem eficácia absolutamente garantida, não há como falar em liberdade ou obediência, termos básicos para tratar das relações entre pessoas.

3. Instrumentalização do saber

Para acumular poder por meio das informações, o Estado as utiliza em dois procedimentos básicos: acúmulo e exclusão. Partirei dessa divisão para apresentar os temas a seguir; ressalto, entretanto, que as subdivisões feitas buscam mais articular as idéias de um modo claro do que apresentar-se como padrão definido de análise.

⁶⁵ Moreno. *Mind wars...*, op.cit. I, p. 12.

⁶⁶ Moreno. *Mind wars...*, op.cit., II, p.54.

⁶⁷ O autor narra o experimento do “rato-robô”, que consistia em implantar eletrodos no cérebro de um rato e enviar estímulos elétricos a pontos cerebrais específicos para produzir certos movimentos. Um repórter da *Associated Press* que se apresentou a um experimento semelhante – e obviamente menos invasivo – teria relatado que a sensação era a de que “uma mão invisível estava tocando seu cérebro” Cf. Moreno. *Mind wars...*, op.cit, II, pp. 43-47.

Considerando o saber como informação operacionalizada para a vida social, podemos dizer que “acúmulo” e “exclusão” são meios que permitem transformar a informação em saber⁶⁸. De um modo geral, a transformação do saber em poder se organiza em torno da dialética segredo/informação, pois, em sua relação com o saber, o poder é o que se sabe sobre si e sobre o outro, somado ao que se pode ocultar do outro.

Em termo absoluto, é poder do Estado tudo aquilo que ele – suas instituições e seus agentes – sabe e que lhe permite manter o governo sobre os cidadãos. Para estes últimos, do mesmo modo; pode-se considerar que os cidadãos possuem algum poder sobre o Estado quando há conhecimento sobre os modos de ação deste e sobre as possibilidades, institucionais ou não, de influenciar suas ações. De modo relativo, ou seja, situando a questão em um sistema de influência recíproca, o poder diz respeito ao que se pode ver do outro e ao que se pode esconder sobre si próprio. Isto é, se, a quantidade de poder é a mesma no conjunto, a variação que adiciona poder a um necessariamente subtrai ao outro. A dialética mencionada é, sob esta perspectiva, mais clara⁶⁹.

Na ausência de um terceiro elemento entre o Estado e o indivíduo, é este tipo de relação que define o acúmulo de poder do primeiro sobre o segundo. Este acúmulo ocorre em benefício do Estado, pois, pensando o Estado como instituição única, o indivíduo será sempre o pólo em desvantagem, incapaz de lhe impor oposição real. Certamente, também, quanto maior o Estado – em termo de estrutura institucional ou de território –, maior será a desvantagem do indivíduo. É este o motivo pelo qual a participação política em âmbito local apresenta menos dificuldades do que aquela de âmbito nacional. Para esta última, é preciso muito mais recursos, humanos e materiais, do que para a primeira.

⁶⁸ Convém reforçar que o significado de *saber* aqui utilizado, inclui tanto a atividade intelectual de empregar as informações de modo sistematizado, como a capacidade de agir acertadamente, isto é, de agir de modo eficaz, produzindo com a ação o objetivo inicialmente formulado.

⁶⁹ Para perceber como isso funciona basta notar que quanto mais o indivíduo sabe sobre o Estado, mais ele é capaz de interferir em seu funcionamento e se retirar das obrigações que este lhe impõe. Para o Estado, frente ao indivíduo, igualmente. Com isso não se afirma que é o conhecimento teórico que proporciona a possibilidade de fazer frente ao Estado (Cf. nota anterior). Para tomarmos um exemplo extremo: uma organização que ataca bases policiais não necessariamente possui um saber abstrato sobre o Estado, mas, na medida em que é capaz de planejar um ataque com sucesso, pode-se considerar que existe um saber sobre o Estado, qual seja, sabe-se o modo como as bases policiais operam e as falhas ou debilidades que possibilitam o ataque.

No Estado, grande parte do saber é instrumentalizada por instituições descentralizadas que emitem decisões múltiplas para produzir as ações estatais efetivas. Ao soberano, porém, como chefe dos órgãos estatais que exercem o governo, como “governante dos governantes”, cabe as orientações gerais para a administração e a decisão final para as polêmicas específicas. Mesmo que a razão de Estado confira ao governante a primazia das decisões, ela lhe aconselha também um sistema ideal de saber, que deveria orientá-lo: a prudência. A prudência, ponto comum nos textos dos pensadores originais da razão de Estado era dita arte régia, pois, na linha do aristotelismo, considerava-se que ela era uma virtude própria dos governantes⁷⁰, por meio do qual as escolhas deveriam ser feitas.

3.1. Acúmulo

O rei deve possuir muitos olhos e muitas orelhas⁷¹.

Para acumular saber o Estado precisa pelo menos de duas operações. Em primeiro lugar, precisa recolher informações diversas. Em um segundo estágio, é necessário que tais informações estejam organizadas de modo a lhe permitir consultá-las e articulá-las com vistas a um objetivo. Para colocar em prática a arte de governar, é preciso um saber minimamente organizado. Este mínimo necessário é em muito excedido nos Estados modernos, onde a especialização das atividades estatais se nutrem da ciência também altamente especializada com a qual convivemos no cotidiano. Na especialidade do conhecimento, novamente, ciência e poder se encontram.

3.1.1. Técnicas perceptivas:

Para recolher informações o Estado utiliza métodos diversos, alguns dos quais são como os sentidos de um indivíduo. Por meio de agentes ou de tecnologias, o Estado pode ver, ouvir, e sentir. Tanto na política interna quanto na externa, a

⁷⁰ Sobre a “virtude própria do governante” cf. Aristóteles. **Política**. Trad. Mário da Gama Cury. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997. III, 2 (1277). Discuti o tema da prudência na obra de Maquiavel (cf. parte I, cap. II, 3).

⁷¹ Xenofonte, citado em Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., V, pp. 288-289.

tecnologia modificou consideravelmente a capacidade do Estado de adquirir informações. O recolhimento secreto de informações dependia, até muito recentemente, de espões hábeis que permitissem ao Estado “ver sem ser visto”. Apesar de a espionagem ser ainda prática constante dos Estados, atualmente há modos mais corriqueiros de conferir ao Estado a capacidade de adquirir informações. Satélites, instrumentos de escuta e de filmagem, lentes especiais como as de tecnologia infravermelha que transpõem imperceptivelmente as barreiras físicas, tudo isso auxilia o Estado em seu desejo de invisibilidade. Além dos instrumentos operados pelo próprio Estado, as tecnologias de uso civil, de controle privado, servem também ao Estado quando é necessário coletar informações sobre eventos passados. Câmeras de segurança constituem o exemplo mais claro, mas também o são a internet, os aparelhos gps, telefones celulares, etc.

Se é possível, pela metáfora organicista, falar em sentidos do Estado, é preciso notar que há certas diferenças marcantes que obstruem essa analogia. No Estado – isto é, nas instituições estatais – não há sensações imperceptíveis, já que a reunião de informações exigirá sempre um esforço proposital. Também não há atos-reflexos, como no indivíduo, pois toda informação deve ser interpretada para despertar uma reação. Ou, para dizer de outro modo, não apenas reagir às informações, mas o simples fato de armazená-las exige uma atitude deliberada dos agentes estatais. Trabalhar a informação recebida pode ser uma iniciativa dos próprios funcionários ou apenas uma ação executada por eles para cumprir ordens, mas, de qualquer modo, o fator subjetivo que interfere na capacidade sensória do Estado é desproporcional àquele que age sobre as sensações individuais. A tão comentada “frieza do Estado” pode ser utilizada também nesse sentido de que o Estado não possui sensações puras.

Isso significa que muitas informações relevantes não são percebidas pelo Estado, e que, conseqüentemente, elas serão desprezadas no momento de planejar determinada ação imediata ou uma política de mais longo prazo. Além disso, há dois efeitos opostos que a falta de espontaneidade pode gerar. Por um lado, há sempre a possibilidade de programar antes de reagir, o que auxilia sua preservação, já que, como se sabe, a ação do reflexo em um indivíduo acaba por prejudicá-lo em certas circunstâncias. Daquela mesma causa, contudo, surge também um efeito negativo para o

Estado, porque ao precisar interpretar mais, há um maior distanciamento do objeto, e uma possibilidade maior de distorção da realidade sobre a qual deve agir:

(...) após a desapareição do objeto, ou quando os olhos estão fechados, conservamos ainda a imagem da coisa vista, embora mais obscura do que quando a vemos. E é a isto que os latinos chamam *imaginação*, por causa da imagem criada pela visão, e aplicam o mesmo termo, ainda que indevidamente, a todos os outros sentidos. Mas os gregos chamam-lhe *ilusão*, que significa *aparência*, termo tão adequado a um sentido como a outro. A IMAGINAÇÃO nada mais é, portanto, que uma *sensação em declínio*, e encontra-se nos homens, tal como em muitos outros seres vivos, quer estejam adormecidos, quer estejam despertos.⁷²

Assim como nossos sentidos ensejam nossa imaginação, os do Estado também o fazem. No Estado, o início de tal processo parece ser mais lento, já que haverá sempre os que o contestem, tanto entre os cidadãos, quanto entre seus próprios funcionários – treinados para interpretar de modo correto. A dificuldade, contudo, não é tão grande quanto parece à primeira vista, pois quando os governantes podem se isolar dos governados e impor sua opinião sobre o aparelho técnico do Estado, aqueles que falam contra a sua imaginação podem ser simplesmente desprezados. Neste contexto de distanciamento, do qual participam também os Estados democrático-representativos, os técnicos estatais agirão, a gosto ou a contragosto, segundo a ilusão do governante.

Seja como for, iniciado o processo, os efeitos são muito mais graves no Estado, e a probabilidade de que ele alcance o estado de alucinação é maior do que em um indivíduo – que lida e se livra das imaginações cotidianamente. Ao criar monstros a partir de sombras, o alarde dos órgãos estatais faz seus agentes e recursos se desviarem de funções de fato necessárias, tornando-o incapaz de reagir aos problemas reais que se apresentam. Essa vulnerabilidade ocorre não só no momento, mas dura algum tempo, até que seja possível redirecionar a grande máquina estatal. Quando, por exemplo, a política de segurança de um Estado direciona seus esforços para construir um escudo antimíssil e relega ao segundo plano problemas relacionados ao terrorismo, não ha

⁷² Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. I, 2. p. 18. Grifos na edição consultada.

reação planejada possível ao ataque terrorista⁷³. Igualmente, a invasão no Iraque, “imaginando” o envolvimento daquele governo com o terrorismo, ou de que se tinha “provas” da existência de armas de destruição em massa, debilitou a capacidade do Estado americano de lidar com o terrorismo. Para escapar à simples teorização, convém notar, contudo, que tais “erros de percepção” nem sempre são cometidos por engano⁷⁴.

Mas o Estado precisa perceber seu meio não apenas para agir. Quando busca convencer da legitimidade das ações feitas ou por fazer é preciso que ele tenha informações disponíveis. Assim, também a propaganda exige em diferentes estágios o recolhimento de informações⁷⁵. Voltaremos ao assunto mais adiante, mas convém, desde já, mencionar um de seus aspectos, porque ele exige do Estado um esforço perceptivo.

Já em um estágio prévio à campanha propagandística, é preciso recolher informações a fim de saber como organizar os esforços persuasivos. A partir do século XX, quando a propaganda torna-se, de fato, científica, o recolhimento de informações passa a ser feito também durante a campanha. Nesse novo contexto, já não basta produzir argumentos persuasivos por um processo de tentativas e erros, mas é preciso trabalhar com medição de resultados. Verificar o grau de sucesso de uma campanha de propaganda auxiliará a decidir por sua manutenção ou substituição, ou mesmo em considerações mais específicas, como na escolha dos argumentos e dos meios utilizados, nas decisões sobre o quanto investir em cada um dos instrumentos, sobre a quem se dirigir em determinada campanha, e sobre como fazê-lo para atingir determinados grupos. Sergei Tchakhotine mostra que a propaganda bolchevique organizava “mapas de meteorologia política”, que permitiam acesso rápido aos eventos políticos e econômicos, ali dispostos em cores⁷⁶. Nesse mesmo sentido, Domenach relata exemplos dos “balões de teste” lançados por Goebbels, ministro da propaganda

⁷³ Cf. parte II, cap. III, 3.1.

⁷⁴ Tais distorções da realidade, considerada, pelo lado do Estado, como falsa percepção são, sob a perspectiva sociológica, o produto de interesses de determinados grupos que conseguem colocar o Estado ao seu serviço. Apesar de prejudicial ao Estado, os exemplos citados certamente aumentaram os cofres de diversas empresas, e de alto-funcionários estatais a elas ligados.

⁷⁵ “(...) la propagande ne va pas sans un effort constant d’*information* que porte non seulement sur les faits susceptibles de l’alimenter’ mais aussi sur l’état des secteurs d’opinion qui sont visés.” (Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V, p. 81).

⁷⁶ S. Tchakhotine, **Le viol des foules par la propagande politique**, citado em Domenach. *La propagande politique*, op. cit., V, p. 81.

nazista, para disseminar secretamente uma propaganda e verificar as reações a ela⁷⁷. Este recolhimento de informações empreendido pela propaganda atual a diferencia das propagandas anteriores ao século XX, que, mesmo quando cautelosamente planejadas, como à época de Richelieu, não buscavam auferir sua eficiência.

3.1.2. Técnicas combinatórias

Recolhidas as informações, elas devem ser processadas para servir como instrumento de poder. O processamento mais simples que uma informação pode receber é ser armazenada ou arquivada. Mesmo o arquivamento, porém, requer que se tenha trabalhado previamente a informação, pois, se arquivadas sem uma classificação que as torne acessíveis, elas não podem ser utilizadas quando necessárias. O fato de arquivar informações não garante benefícios ao poder constituído; é um recurso de poder apenas potencial. É recurso de poder, em todo caso, pois sem o arquivamento de informações, não há como recorrer a elas posteriormente. É também por exigir um esforço explícito e significativo, que o arquivamento de informações não foi aqui considerado como técnica perceptiva. Não raro se arquiva informações sem um propósito imediato e claro, isto é, arquiva-se pela mera possibilidade de que ela venha a ser utilizada futuramente, porque se crê que tais informações podem servir, mesmo desconhecendo a utilidade que elas terão.

A existência de órgãos estatais permanentes, especializados no recolhimentos de dados, colaborou para tornar o arquivamento um procedimento incessante do Estado. Tais órgãos retratam os recursos materiais e humanos do Estado a cada momento, não porque possuem sempre um objetivo explícito para tal informação, mas por ser sua função própria.

Chiffre de la population, chiffre des quantités de tout genre, des routes, des chemins, des mines, des croyants, des mendiants... innombrables tableaux remplis de chiffres. L'information est recherchée avec une application obstinée. On rivalise d'astuces, de ruses méthodologiques subtiles, d'extrapolations

⁷⁷ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V, pp. 59-60.

sophistiquées, pour atteindre un savoir qui hier ne préoccupait personne.⁷⁸

Esta “nova paixão pelos números”, como a chama Dominique Reynié, não é recente, ela apenas se institucionaliza e adquire novos métodos que permitem desenvolvê-la com mais facilidade e torná-la mais precisa. O autor citado indica que a demografia se desenvolve já a partir do século XIV, “impulsionada principalmente por um projeto fiscal”⁷⁹. Percebe-se daí, que do simples arquivar, passa-se ao relacionar. Estabelecendo relações diversas entre os dados coletados, pode-se interpretar uma situação que não poderia ser percebida espontaneamente apenas por meio das informações dispersas. Para fiscalizar a cobrança de um tributo, por exemplo, não basta saber a quantidade de pessoas em um Estado e nem comparar este dado com o valor total arrecadado. É preciso confrontar as informações de um modo específico, identificando o número de pessoas sujeitas ao pagamento daquele tributo.

Relacionar as informações não permite apenas fiscalizar; mais do que isso, qualquer planejamento é feito a partir de relações metodologicamente estabelecidas. É relacionando as informações, portanto, que o Estado poderá calcular, e é justamente o cálculo uma das facetas características do Estado que surge no século XVI e, principalmente, do Estado burocrático atual. Ações administrativas e políticas do Estado pressupõem informações organizadas. É, por exemplo, calculando seu poder – ou pressupondo a ignorância do outro, no caso do blefe – que um Estado assume que uma ameaça diplomática pode ser eficaz. Quando a racionalidade estatal age, um Estado não ataca um inimigo que ele sabe ser mais forte.

A estatística possui uma história própria, mas, assim como outras ciências, ela é inseparável do poder em seu surgimento e durante seu desenvolvimento inicial. Reynié relembra que o termo “*Statistik*” foi criado por um autor alemão do século XVIII, participante do chamado *cameralismo*, modelo do pensamento político daquele país que objetivava criar uma “ciência do Estado, entendida como ciência da

⁷⁸ Reynié, Dominique. **Le regard souverain : statistique sociale et raison d’Etat du XVIe au XVIIIe siècle**. In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *La raison d’Etat : politique et rationalité*. Paris : PUF, 1992. p. 44.

⁷⁹ Reynié. **Le regard souverain...**, op. cit., p. 45.

administração”⁸⁰. Pouco antes havia surgido na Inglaterra o termo “*political arithmetick*”, que era definido como “a arte de raciocinar com os números sobre os objetos relativos ao governo”⁸¹. O autor mostra que havia grandes diferenças metodológicas em torno das quais a escola inglesa e a alemã disputavam, mas que no esforço comum por “descrever o corpo social” prevaleceu o termo alemão e a idéia inglesa de “raciocinar com os números”⁸². Desnecessário retomar toda a discussão, mas vale assinalar que a estatística, presente no esforço inicial de consolidar uma razão de Estado que servisse ao poder monárquico, foi também fator relevante para separar o governante do Estado, avançando, portanto, a idéia de governo como função.

Mais atual e bem menos precisas do que as estatísticas territoriais e demográficas são as pesquisas de opinião. Estas podem também ser ditas um recurso de acúmulo de saber, já que são utilizadas nas definições ou avaliações de políticas de governo, auxiliando não apenas o governante, mas o governo como um todo. Seguindo fórmulas matemáticas que “corrigem os desvios” segundo diferentes fatores, como idade, sexo, localidade geográfica e classe social; e trabalhando por meio de estímulos “digitais”, isto é, de questionamentos para os quais as respostas podem ser dadas apenas como sim ou não, essas pesquisas permitem transformar o múltiplo em pouco ou único, tornando os pensamentos, inicialmente incalculáveis, em matéria de cálculo. Por mais incerto que seja, este é, aparentemente, o modo científico mais preciso de se conhecer as opiniões dos governados, isto é, de definir uma “opinião pública”.

Para além das pesquisas estatísticas, contudo, supõe-se possível conhecer a opinião pública também por meio das reações da mídia a determinados assuntos. Embora seja um modo menos científico, a opinião pública “midiática” é por vezes mais eficaz do que a opinião pública “estatística” – da qual a mídia também se utiliza para corroborar sua reação – na influência que exerce sobre as ações do governo. Ocorre que, segundo um interesse mais ou menos bem determinado, a mídia pode, por diversos meios, expor um ponto de vista como opinião majoritária, tornando-se agente de

⁸⁰ Reynié. *Le regard souverain*..., op. cit., p. 73.

⁸¹ Charles Davenant (1656-1714), citado em Reynié. *Le regard souverain*..., op. cit., p. 74.

⁸² Reynié. *Le regard souverain*..., op. cit., p. 74.

impessoalização do discurso⁸³, e sendo aceita como representante do estado de ânimo presente no espaço público. Além disso, na medida em que influencia o juízo sobre os assuntos que aborda, a opinião pública midiática é capaz de produzir a opinião pública estatística, isto é, ela pode criar aquilo que diz representar⁸⁴.

3.1.3. Efeito geral do acúmulo

Os meios que foram aqui chamados “perceptivos” e “combinatórios” permitem realizar o acúmulo de saber, entendido como informações teórica ou empiricamente úteis. Perceber a informação é apenas o estágio prévio e necessário ao saber, cujo emprego está pressuposto quando se utiliza alguma técnica combinatória. Apesar de os limites entre as técnicas perceptivas e as combinatórias serem menos obscuros, os distintos meios combinatórios mencionados nem sempre podem ser isolados uns dos outros na prática política estatal, pois agem e produzem efeitos em conjunto. Podemos, contudo, tentar perceber ao menos três efeitos “típicos” – isto é, geralmente representativos – ligados ao emprego de cada um dos meios comentados:

1) Arquivar: permite exercer controle. O controle ao qual se faz referência aqui não é a manipulação direta. Por si só, o fato de o governo possuir informações sobre o indivíduo não implica, que ele está alterando o comportamento dos indivíduos – isso pode e é feito, sem dúvida, mas está além do simples fato de arquivar. É, aliás, justamente nessa aparente insignificância do recolhimento de informações que se concentram os argumentos que defendem que um Estado democrático deve poder controlar os cidadãos. Tal argumento, é claro, pressupõe a boa intenção do Estado frente à sociedade, e a boa-fé do governante frente aos governados. O controle que o arquivamento de informações exerce sempre, isto é, necessariamente e não apenas potencialmente, é o controle da fiscalização, aquele que pode não alterar o comportamento, mas que o identifica. A

⁸³ Roberto Romano, retomando alguns temas de Hegel, discute o papel da mídia como ferramenta capaz de conferir impessoalidade ao discurso. (cf. Romano, Roberto. **Notas para uma filosofia do segredo**. Blog Filosofia: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com>).

⁸⁴ Referência maior sobre o tema da mídia será feita abaixo. Cf. item 4.1.

obrigação de portar certos documentos de identidade pessoal é emblemática deste tipo de controle.

2) Interpretar: permite prever. Ao se relacionar diversas informações é possível interpretá-las como indícios ou probabilidade de eventos futuros. Por mais objetiva que a previsão possa parecer, trata-se de uma conjectura. Além disso, como é possível relacionar as mesmas informações de diferentes modos, diversas possibilidades podem ser encontradas, e pode-se criar escalas que indiquem qual é a possibilidade cuja ocorrência é mais provável. Compreende-se, portanto, que prever difere de agir preventivamente, pois a previsão ocorre no plano do conhecimento investigativo. Um governo pode prever a possibilidade de guerras com diferentes Estados sem entrar em guerra com nenhum deles, justamente por saber que tais previsões são, até o último momento, hipotéticas.

3) Planejar: permite antecipar. À diferença da previsão, a antecipação é um saber mais aplicado, que se concentra em um caso específico e que analisa os meios e os modos de agir que seriam efetivamente empregados caso uma previsão se verificasse correta. Mesmo o planejar é ainda diferente da ação preventiva. Pode-se, com efeito, planejar sem agir preventivamente; o exemplo do item anterior é também válido neste ponto. O Estado que prevê possibilidades de guerras planejará também como proceder no evento de uma determinada guerra – pois o saber aplicado é sempre o principal objetivo do saber estatal –, mas não necessariamente atacará preventivamente. Em todo caso, já não se trata de conjecturar, como na previsão, mas de decidir segundo uma conjectura pré-suposta⁸⁵.

Idealmente a ação do Estado é sempre reprodução de cenários previstos. Busca-se diminuir ao máximo os fatores de incerteza, planejando, inclusive, com base em cenários improváveis. Neste ponto passa-se de um procedimento geral de cálculo para um cálculo probabilístico. Em grande medida isso ocorre porque o saber governamental ensina que é sempre preciso agir segundo a boa oportunidade. O tema

⁸⁵ É possível, planejar partindo de diferentes conjecturas, mas, ao fazer isso, já se está também resolvendo o modo de agir, isto é, como aplicar o conhecimento.

possui raízes muito profundas que não poderiam ser aqui expostas⁸⁶, mas convém dizer que é o conhecimento dos fatos (controle investigativo), a previsão e o planejamento, o que permite ao agente político aproveitar o momento oportuno.

Nota-se que a possibilidade de previsão e antecipação, apesar de produzir resultados concretos cotidianamente, é também parte de uma crença política, isto é, de um modo de pensar que não pode ser justificado exclusivamente a partir da experiência. É como a metáfora maquiaveliana do rio furioso cujos desastres podem ser contidos pela construção de barragens⁸⁷. Empiricamente trata-se apenas de construir barragens, pois se sabe que barragens já colaboraram para evitar os desastres causados pela água. Em plano mais amplo, contudo, trata-se de lutar contra a Fortuna, e, mais ainda, de se presumir que é possível alguma vitória do engenho humano nessa batalha.

A previsão política, e, logo, o planejamento, são relativamente débeis quando comparados a outros tipos de previsões científicas. Ocorre que as variáveis com as quais a política lida são muito mais instáveis do que as de outras áreas como a da mecânica ou mesmo da biologia, por exemplo. Na verdade, também no campo da tecnologia aplicada o procedimento científico trabalha por meio da generalização ou, na melhor das hipóteses, da probabilidade, o que se deve à dificuldade prática de calcular tudo o que se relaciona com o objeto principal do estudo. Mesmo nas chamadas *hard sciences*, o procedimento padrão de fixar as variáveis por meio das “constantes” matemáticas podem produzir um cálculo impreciso, sendo, por isso, sempre necessário executar testes em menor escala antes de se passar à aplicação real da pesquisa. Não obstante, como foi dito, e como a engenharia o mostra cotidianamente, proceder deste modo não impede que os cálculos sejam materializados em experimentos bem-sucedidos ou em produtos. O mesmo é o caso para o cálculo político.

Exemplo concreto da possibilidade de se materializar o cálculo na política, foi a Guerra Fria, que, com raras exceções, pôde evitar uma escalada do conflito que levasse a um embate militar direto entre as potências atômicas. Não obstante os diversos conflitos que ocorreram no período e o risco iminente do confronto direto, considerava-

⁸⁶ Entendo que esta concepção de oportunidade remete ao termo grego *Kairós* e a outras noções que sua utilização implica, como tempo, necessidade, virtude, etc.

⁸⁷ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., XXV, p. 235.

se – e ainda assim se considera – que a relação entre os Estados Unidos e a União Soviética ocorreu basicamente nos limites dos cálculos estatais. Houve, de fato, não um concerto de ações estabelecido por comum acordo, mas uma razão técnica comum que fazia com que se calculasse a fim de evitar o confronto das potências principais. Sendo este o objetivo daqueles cálculos, pode-se considerar que eles tiveram êxito.

Muitos são também os casos contrários, pois além da impossibilidade de isolar o objeto e criar um meio controlado para estudá-lo, há a dificuldade de se conceber de modo preciso a reação a determinadas políticas. Para vencer este último empecilho, busca-se as experiências históricas, ou para temas mais específicos, as “pesquisas de opinião”, já mencionadas. Por fim, há ainda um obstáculo mais propriamente epistemológico para o cálculo político: a impossibilidade de se estabelecer uma relação que possa ser definida simplesmente como relação sujeito-objeto. Isto é, em maior ou menor medida, o pensador da política é sempre cientista de si-próprio, e, além disso, projeta sobre seu objeto o seu comportamento característico.

Insisto, isso não significa que a filosofia e a ciência política sejam meramente especulativas, mas que, diferentemente de outras áreas da ciência, a validade de seus achados prospectivos⁸⁸ não podem ser demonstrados por cálculo, e que sua “comprovação” ou “falseamento” – quando possíveis – só ocorrem no momento em que o efeito esperado se materializa ou fracassa. Sendo assim, o proceder pelo método de “tentativa e erro”, que em outro contexto poderia ser considerados como anti-científico, é a condição comum da ciência prospectiva no âmbito político.

Essa dificuldade de uma ciência da previsão política é bastante problemática, pois a crença na possibilidade de previsão se estabelece de tal forma que sua frustração pode gerar um estado de perplexidade e inércia diante do resultado imprevisto. Isto é, ao invés de se iniciar um novo cálculo a partir do contexto concreto verificado, perde-se a referência lógica para as ações seguintes. Muitas vezes, o resultado de um cálculo errado é uma situação final mais desfavorável que o *status quo*

⁸⁸ Diferencio aqui o aspecto de “previsão” instrumental do pensamento político, por um lado, de seu aspecto mais histórico “descritivo-analítico” de outro. O primeiro busca produzir a ação política, o segundo busca acumular saber sobre as ações políticas já ocorridas.

do qual se pretendia sair, o que é ainda agravado quando, por algum motivo, se insiste no planeamento previsto.

Um exemplo atual de erro de cálculo poderia ser dado com a guerra americana no Vietnã, nas décadas de 1960 e 1970. Além de todo o desgaste financeiro e político que a ação gerou para os Estados Unidos, suas consequências refletiram no âmbito da política interna de modo intenso, produzindo movimentos sociais e culturais potencialmente desestabilizadores.

Desnecessário pormenorizar este e outros exemplos que poderiam ser citados, mas convém apresentar ainda um testemunho da razão calculista frustrada pela complexidade, a fim de mostrar que o cálculo político exige que se compartilhe uma razão comum: a “razão prática” da razão de Estado, cujo imperativo afirma que toda ação deve se orientar pela manutenção ou fortalecimento do poder. Sem que se compartilhe tal pressuposto, a dificuldade do cálculo tende ao extremo⁸⁹. Frederico II (o Grande), símbolo do racionalismo político do século XVIII, justifica do seguinte modo uma ação sua que produziu um revés político da Prússia, fazendo com que os eventos tomassem um caminho diametralmente oposto daquele por ele esperado⁹⁰:

Como eu poderia supor que a França enviaria 150.000 homens ao Império? Os políticos não podem ler o futuro; o que se chama vulgarmente o acaso, e o que os filósofos designam como causas de segunda ordem é algo que escapa ao seu cálculo. Temos princípios para guiar nossos juízos, e estes consistem no interesse dos príncipes e no que deles exigem as alianças que fizeram (...). Quem poderia imaginar que umas quantas velhas murmuradoras fariam com que a França se separasse de seus próprios interesses e do único sistema que a ele correspondia?⁹¹

⁸⁹ Daí, certamente, a dificuldade dos Estados lidarem com a ação política cujo fim é religioso. Dificuldade que surge não só hoje, mas também nas guerras de religião dos séculos XVI e XVII.

⁹⁰ Para um resumo do ocorrido, cf. Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., II, V; p. 327.

⁹¹ “¿Cómo podía yo suponer que Francia enviaría 150.000 hombres al imperio? Los políticos no pueden leer en el futuro; lo que se llama vulgarmente el acaso y que los filósofos designan como causas de segundo orden es algo que escapa a su cálculo. Tenemos principios para guiar nuestros juicios, y aquellos consisten en el interés de los príncipes y en lo que exigen de ellos las alianzas que han concluido (...). ¿Quién podía imaginarse que unas cuantas viejas murmuradoras iban a hacer que Francia se apartara de sus propios intereses y del único sistema que le correspondía?” (Frederico o Grande, **Apologie de ma conduit politique**, citado por Meinecke. *La Idea de la Razón de Estado...*, op. cit., II, V; pp. 328-329).

3.2. Exclusão

Antes de passar aos procedimentos utilizados e ensinados pela razão de Estado para excluir as informações e os possíveis conhecimentos delas resultante, é preciso esclarecer que aponte aqui por exclusão não apenas aquilo que esconde ou que elimina determinadas informações, mas também o que se sobrepõe à informação verdadeira ou que a seleciona. Trata-se, portanto, de limitar o conhecimento ou de produzir um conhecimento falso ou impreciso, mas, em qualquer dos casos, o objetivo é o de diminuir o poder que tal conhecimento poderia desencadear.

Na exclusão do saber há um procedimento “negativo”, isto é, que busca apenas evitar o acesso à informação, negá-la de algum modo; e um procedimento “produtivo”, que pretende oferecer um saber, impondo sua informação – enganosa, apesar de não necessariamente falsa – sobre uma informação prévia ou sobre uma nova informação que se poderia adquirir. Estes dois procedimentos podem estar associados e serem indistintos.

3.2.1. Técnicas negativas:

Na parte “negativa” da exclusão do saber estão as técnicas empregadas para evitar que certas informações não estejam disponíveis. Pela perspectiva daquele que comunica a informação, torná-la indisponível pode significar ocultá-la, restringi-la, ou eliminá-la, conforme o grau de “invisibilidade” que se pretenda produzir. Do ponto de vista de quem recebe a mensagem comunicada, estas ações produzem, respectivamente, o mistério, o segredo e a ignorância⁹².

⁹² Senellart realiza uma tipologia do segredo que me parece bem interessante e fundamentada, propondo que é possível distinguir entre mistério, segredo e estratégias, e indicando que estes foram os termos utilizados para o termo “*arcana*” quando tais termos surgiam nos autores da razão de Estado alemã: “Pode-se, esquematicamente, distinguir três grandes tipos de segredos: aquele do qual não se deve falar de maneira alguma, aquele do qual se pode falar sem conhecer sua substância, aquele enfim cujo conteúdo pode ser revelado sob certas condições. Proponho chamar o primeiro *mistério*, o segundo *segredo* (no sentido estrito), o terceiro *estratégia* ou *maquinação*.” (Senellart, Michel. **As Artes de Governar**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006. III, II, 2; p. 267).

Não sigo exclusivamente o estudo de Senellart como orientação; os argumentos e a classificação que sugeri originam-se em leituras dispersas de autores e comentadores diversos da razão de Estado – nos quais deve-se incluir o próprio Senellart. A análise que realizo, certamente menos

1. *Ocultar/Mistério*. Como primeiro passo, deve-se diferenciar o mistério que é produto da técnica daquele que é produto do simples desconhecimento. No último, não há qualquer saber envolvido; dele falamos, por exemplo, quando nos referimos aos “mistérios do universo”. O mistério que aí existe não é produto da exclusão da informação, mas da ausência desta, isto é, da ignorância completa. Em contrapartida, os mistérios que se constituem enquanto técnicas de exclusão do saber são produzidos, e para que existam é preciso uma informação qualquer, pois, claro, não é possível esconder algo que não existe. São deste tipo os mistérios das instituições, como os “mistérios do Estado”, ou mesmo alguns dos chamados “mistérios da Igreja” que não dizem respeito a assuntos transcendentais, mas referem-se apenas à estrutura e ao funcionamento daquela instituição. Nestes casos, apesar de a informação não ser conhecida, sabe-se que alguém – ou alguns – conhece aquilo que não é divulgado.

O mistério produzido pela técnica pode eliminar o conteúdo da informação, mas preservar sua forma. Estranhamente, aqueles que dele fazem objeto do discurso, tratam de uma “informação sem conteúdo”. Apagando-se o conteúdo, insiste-se na autoridade da fonte informativa. Há um espectro da informação representado pela fonte, que funciona como o fundamento “místico” e empírico do controle do saber. Alguns “segredos de Estado” são deste tipo misterioso, pois os ministros ou governantes revelam que o Estado possui informações específicas que não podem ser reveladas, mas nada dizem sobre seu conteúdo. Ou seja, a informação permanece completamente escondida, apesar de se falar *sobre* ela e de se desenvolver argumentos a partir dela. Disso é exemplo o que veremos adiante sobre o governo Bush, que insistia que muito se avançava contra o terrorismo, mas que, para continuar agindo de modo eficaz, o governo não podia dizer o que estava sendo feito. A confiança em um argumento assim pressupõe a legitimidade da fonte em prejuízo do conteúdo.

A idéia de que certas ações do Estado não devem ser conhecidas para que possam produzir efeito, fundamenta o significado de *arcana imperii* para Gabriel Naudé. Partindo do termo, Naudé sustenta que o governo deve fazer sem mostrar o que está sendo feito. A expressão *arcana imperii*, traduzida geralmente como “mistérios do

sistemática e mais simples, possui um foco diferente, pois centra-se no funcionamento destes elementos. Há, ainda assim, alguns pontos em comum com aquela de Senellart. Cf. Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, II, 2, seção A.

Estado” ou “segredos do Estado”, possui amplo desenvolvimento na teoria da razão de Estado, e antes dela⁹³. Naudé afirma que os “*Arcana imperiorum*” ou os “segredos de Estado” possuem uma natureza extraordinária relativamente a outros tipos de manifestação do segredo, tais como a “omissão” (onde estão a desconfiança e a dissimulação)⁹⁴. O autor critica Clapmar, acusando-o de reduzir aquela expressão a “preceitos gerais”, e de entendê-la como os “diversos meios, razões e conselhos dos quais os príncipes servem-se para manter sua Autoridade, e o estado público (*estat du public*), sem transgredir o direito comum”⁹⁵. Segundo Naudé, os autores que conferem este significado aos *arcana imperii* “usurpam esta palavra Segredos de Estado”, “afastam-se de seu significado” e parecem “não compreender bem a natureza da coisa”⁹⁶. Segundo o autor francês, os termos latinos *secretum* e *arcanum* deveriam ser atribuídos “apenas àquilo que por alguma razão não deve ser nem conhecido nem divulgado”⁹⁷. Naudé reafirma diversas vezes que os segredos de Estado não são sujeitos a preceitos gerais conhecidos por todos, e que quando seus efeitos são produzidos, suas causas continuam sendo ignoradas: “(...) ainsi faut-il que les peuples admirent les heureux effets de ces Coups de Maistre sans pourtant rien connoistre de leurs causes et divers ressorts”⁹⁸.

Assim, funciona, portanto, a proclamação do mistério: afirma-se que algo existe, mas que nada se pode conhecer desta existência. Desnecessário realçar como se encontram próximos, neste ponto, o pensamento estatista e o religioso.

2. *Restringir/Segredo*. Bem diferente do mistério, o segredo não produz o desaparecimento do conteúdo da informação, mas busca restringi-lo ao ponto conveniente. O conteúdo da informação é, na verdade, o aspecto principal do segredo, já que a fonte muitas vezes desaparece.

⁹³ Sobre as origens da expressão na política moderna, cf. Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, II, 2; pp. 264-267. Sobre o uso do termo especificamente pelos autores da razão de Estado, cf. Senellart. **Y a-t-il une théorie...**, op. cit. et XVIIe siècles. Paris: PUF, 1994. p. 270.

⁹⁴ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., II, p. 56.

⁹⁵ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., II, p. 59.

⁹⁶ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., II, p.61.

⁹⁷ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., II, p.61.

⁹⁸ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., II, p.64.

Como assinala Roberto Romano, desde o ponto de vista antropológico “o segredo é o lado oposto e necessário da linguagem comunicacional”⁹⁹. De fato, a atividade comunicativa exige que a informação a ser transmitida seja selecionada em sua origem. Tal seleção não é sempre o resultado de uma estratégia de convencimento, mas é exigida em função da própria clareza da mensagem, que requer um recorte da “informação total”, para que possa ser transmitida de modo acessível aos interlocutores. Nesse sentido antropológico-comunicacional, o segredo pode ser considerado um instrumento lógico, pois encadeia as informações a fim de conferir a elas um significado.

Quando age nesta função, o segredo é espontâneo e praticamente imperceptível até mesmo para o falante. Para problematizar este aspecto de sociabilidade do segredo em contraposição ao seu papel mais estritamente político, Roberto Romano, coloca a seguinte questão formulada por Adam Smith: “Quando o segredo e a reserva começam a caminhar rumo à dissimulação?”¹⁰⁰.

Em resposta a tal questão, parece correto afirmar que a partir do momento em que uma atividade humana passa do âmbito do “natural” para o “moral”, ela pode ser dita política – em sentido amplo, isto é, capaz de modificar as relações “privadas”. Não pretendo, com isso, definir de modo preciso o ponto de inflexão que converte o segredo de atividade comunicacional em prática política, mesmo porque seria necessário um entendimento prévio – e forçosamente impreciso – sobre o que é o comportamento “natural” do ser humano. O intuito é apenas o de sugerir que a função política do segredo tem início juntamente com sua função moral, isto é, a partir do momento em que se busca definir uma norma de comportamento para o indivíduo na sociedade.

Observando esta coexistência dos aspectos privado e social do segredo, Francis Bacon afirma que “o hábito do segredo é tanto político quanto moral”, e explica que, como hábito moral, ele esconde a nudez da mente, tão indecorosa (*uncomely*)

⁹⁹ Romano. **Notas para uma filosofia do segredo...**, op. cit., .

¹⁰⁰ Adam Smith (The theory of moral sentiments), citado por Romano. **Notas para uma filosofia do segredo...**, op. cit. Como possível resposta Romano afirma que “A prudência define a passagem de uma prática ou experiência do segredo antropológica e eticamente correta, para uma outra, em que se manifesta o poder abusivo”.

quanto à do corpo; e que, por possuir aspecto político, ele enfraquece aquele que o mantinha, quando descoberto¹⁰¹. De função moral, portanto, que define quais pensamentos são ou não apropriado para serem tornados públicos, isto é, exteriores; o segredo, passa a ser agente de uma função “política” em sentido mais estrito, constituindo-se como instrumento que permite estabelecer um poder sobre aquele para o qual uma informação é negada.

Como recurso de poder, o segredo é útil porque é a face invisível do controle que se estabelece sobre o indivíduo. Isto é, se o domínio se estabelece a partir do segredo, ele é praticamente imperceptível ao dominado, que pensa agir por vontade própria enquanto, na verdade, obedece à vontade do outro. Utilizado de modo eficaz ele funciona, portanto, como uma ordem não declarada e produz uma obediência inconsciente. Desse modo, em sua função política é a informação específica que permite exercer o poder o que permanece sempre oculto, e é por esse motivo que o segredo descoberto perde seu efeito, pois torna impotente o instrumento que impunha o domínio.

O uso político do segredo, porém, vai muito além da relação de poder entre dois indivíduos. Nas grandes estruturas de poder ele se especializa e se institucionaliza. Sem desvios, convém dizer que é por meio do segredo que “o público é definido fora do público”¹⁰². Com efeito, na política, o segredo configura um tipo relação de poder entre o público e o privado, e passa a ser elemento que dá *forma* ao vínculo de domínio entre a entidade coletiva e o indivíduo. A definição da forma de Estado passa, então, pelo problema de dispor ou ocultar as informações sobre os assuntos públicos¹⁰³.

3. *Eliminar/Ignorância*. Para produzir a ignorância busca-se eliminar a informação, não em parte, como se faz para criar o segredo, mas completamente. Pretende-se realizar um segredo definitivo que desaparecerá junto com os seus possíveis

¹⁰¹ “Therefore set it down, that an habit of secrecy, is both politic and moral” (Bacon, Francis. **Of Simulation and Dissimulation**. In: Essays of Francis Bacon [Versão eletrônica disponível em: <http://manybooks.net>] p. 9).

¹⁰² Romano. **Notas para uma filosofia do segredo**..., op. cit., .

¹⁰³ Fica claro porque não é possível falar propriamente de um Estado democrático onde o segredo prevalece sobre a informação. Em tais circunstâncias, o *cratos* governa sem qualquer conhecimento do *demos*, que é subjugado pelas informações que não possui.

agentes comunicadores. Como no mistério, busca-se ocultar completamente o conteúdo da informação. Diferentemente daquele, porém, não há qualquer trânsito de mensagens.

A eliminação é a única dentre as técnicas de exclusão do saber que pode ser puramente negativa, porque ela não trabalha a informação omitida de nenhum modo, e não pretende produzir qualquer conhecimento substitutivo da informação eliminada. Ao contrário age-se, idealmente, como se a informação nunca tivesse existido. Desaparece toda a informação, fonte e conteúdo, pois o mínimo conhecimento sobre ela é inútil, ou melhor, contraproducente para estabelecer controle. O fato que a produz jamais será mencionado nem mesmo para se dizer que não pode ser revelado.

Percebe-se que eliminar uma informação, realizando tudo o que isso implica, é um procedimento difícil. O modo mais comum para fazê-lo é por meio da censura, pela qual se tenta evitar que uma informação circule proibindo sua divulgação e impondo penas àqueles que a divulgam. Não obstante, a censura, como uma lei, pode dissuadir e pode punir o desrespeito à ordem dada, mas é incapaz de garantir que não haverá transgressão. A punição, por exemplo, indica que a mensagem já foi transmitida.

O êxito da eliminação depende, na verdade, do acesso às fontes. Apenas eliminando o seu ponto de origem pode-se fazer com que uma informação desapareça¹⁰⁴. Utilizados secretamente pelos Estados e pelos governantes, os métodos aí envolvidos são menos visíveis do que a censura. Quando se trata de uma informação documental, realiza-se o que poderíamos chamar de “queima de arquivos”, o que, na era dos diálogos virtuais, pode exigir apenas que se pressione algumas teclas¹⁰⁵. Ainda assim, ao se realizar a queima de arquivos é preciso algum tempo até que ocorra o desaparecimento da fonte e do conteúdo, sem o que não se apaga completamente uma informação. Isto é, para que o segredo se torne definitivo como se pretendia, é preciso que todos os envolvidos tenham morrido, pois qualquer um que o conheça é fonte potencial da informação e pode, por motivos diversos, revelá-la em algum momento – como acontece, por vezes, quando informações não documentadas dos Estados são reveladas por políticos arrependidos de seus feitos.

¹⁰⁴ Por isso, se a informação já foi divulgada uma vez ela dificilmente pode ser eliminada, pois a partir de sua primeira comunicação passa a existir um número crescente de fontes.

¹⁰⁵ Veremos na segunda parte da pesquisa que e-mails trocados entre membros do governo Bush simplesmente desapareceram dos locais onde deveriam estar arquivadas (cf. parte II, cap. VI, 2).

O último artifício da eliminação, portanto, é o assassinato, que acelera o desaparecimento total da fonte e interrompe bruscamente o fluxo da informação, evitando qualquer efeito que ela poderia produzir. Há diversas dificuldades em seu emprego, mesmo quando a ação que o realiza é bem sucedida. Por um lado, se o assassinato é visível ou se dele se suspeita, ele pode despertar uma reação pior do que aquela que seria produzida pela informação original. Por outro, quando o assassinato não desperta suspeitas, e mesmo que o executor não conheça o motivo pelo qual ele realiza a ação, surge uma nova informação que precisa ser eliminada, isto é, um novo segredo que precisa desaparecer definitivamente – a informação: houve um assassinato. Essa simples informação pode conduzir àquela sobre o motivo do ato e gerar as reações indesejadas.

Parece possível afirmar, portanto, que quando se pretende gerar a ignorância total a partir da eliminação, o tempo será sempre um fator determinante, pois apenas uma diluição lenta dos segredos permite o sucesso total da empreitada. Este problema derivado se resolve, contudo, quando o poder daquele que o ordena é desproporcional a qualquer outro que se lhe pode opor. Nesta situação assume-se a prática do assassinato porque se sabe que as eventuais reações contrárias não representam ameaça. Fazendo isso, porém, criam-se mistérios, pois se saberá sempre, por fonte confiável, que alguma coisa foi escondida – a informação ou o saber que o assassinado possuía.

3.2.2. Técnicas produtivas

As técnicas produtivas da exclusão de saber são aquelas que buscam articular uma nova mensagem capaz de se sobrepor à mensagem original de uma informação¹⁰⁶. Está claro que elas pressupõem uma técnica negativa, já que limitam também, total ou parcialmente, a informação correta – isto é, a organização própria das informações na mensagem.

Encontram-se aqui, basicamente, as técnicas de engano e mentira. A simulação e a dissimulação são também técnicas de engano e mentiras, mas que lidam

¹⁰⁶ O termo “mensagem” é entendido aqui como a informação organizada de modo a se tornar compreensível. Sobre o significado de “informação” e “mensagem”, cf. seção 2.

com as informações que dizem respeito à personalidade daquele que as utiliza e, por esse motivo, podemos dizer que são formas específicas de tais técnicas. Todas são agrupadas vulgarmente como “mentira”; no entanto, “engano” parece ser o termo mais geral, pois estes procedimentos nem sempre trabalham com a informação falsa – como se pressupõe com a palavra mentira –, mas sempre buscam produzir um entendimento incorreto.

Para esclarecer os termos de modo mais preciso, convém retomar um conhecido ensaio de Bacon. Segundo o autor, “Há três graus na arte do homem se esconder e velar-se”: a discrição ou reserva, a dissimulação e a simulação. A dissimulação é o procedimento “negativo” pelo qual “um homem delinea [*lets fall*] sinais ou argumentos de que ele não é o que é”, enquanto que a simulação, “na afirmativa”, é aquele pelo qual um homem “industriosamente e propositadamente finge e afeta ser o que ele não é”¹⁰⁷.

Como se nota, a discrição e a dissimulação podem enganar, isto é, podem transmitir uma mensagem incorreta sem necessariamente fazer uso de informação falsa. O engano é o produto da articulação incorreta das informações sobre o objeto que se busca conhecer. É possível enganar sem mentir porque quando se cria uma nova relação entre as mesmas informações, ou quando informações essenciais são omitidas, produz-se uma informação resultante inadequada sobre objeto, de modo que a mensagem transmitida irá gerar um conhecimento “confuso”¹⁰⁸, ou seja, incapaz de distinguir claramente seu objeto. Desse modo, é possível “dizer mentiras falando verdades”, como diz a expressão comum ao não diferenciar entre mentira e engano. Entre os três modos de agir citados por Bacon, apenas a simulação será sempre mentirosa, pois envolve a “falsa profissão” [*false profession*].

O engano pode ser – às vezes, mas não é sempre, vale sublinhar – uma debilidade absoluta daquele que recebe uma informação, ou seja, ele pode não ser fruto da intenção enganosa do emissor. Dizendo de outro modo, qualquer tipo de percepção

¹⁰⁷ “There be three degrees of this hiding and veiling of a man's self. The first, closeness, reservation, and secrecy; when a man leaveth himself without observation, or without hold to be taken, what he is. The second, dissimulation, in the negative; when a man lets fall signs and arguments, that he is not, that he is. And the third, simulation, in the affirmative; when a man industriously and expressly feigns and pretends to be, that he is not.” (Bacon. **Of Simulation and Dissimulation**, op. cit., p. 9).

¹⁰⁸ Uso os termos “conhecimento”, “ordem” e “confusão”, como explicado anteriormente (cf. nota 56).

pode gerar engano; os órgãos do sentido podem simplesmente não captar uma informação. A mentira, ao contrário, será sempre intencional, já que depende não apenas do receptor da informação, mas surge do propósito do emissor. Se quisermos falar de debilidade neste ponto, é preciso entender que se trata de uma debilidade relativa, comparativa.

Retomando o texto de Bacon, veremos que o autor inglês assinala três vantagens provenientes da simulação e da dissimulação: 1) a possibilidade de surpreender o adversário; 2) a de permitir um “recuo decente [*fair retreat*]” e; 3) “melhor descobrir o pensamento do outro”¹⁰⁹. Percebe-se com clareza a função política destas técnicas. Pela linguagem que viemos utilizando, diríamos que elas permitem acumular saber relativo, que é o estágio preliminar para definir um vínculo de dominação.

Para dissimular ou simular, para enganar propositalmente ou para mentir, recorre-se às diversas faculdades sensíveis do indivíduo, mas, na política, os alvos mais comuns são, certamente a visão e a audição. Trataremos mais especificamente das técnicas persuasivas adiante, contudo, vale notar que a ostentação das grandes edificações governamentais não possui apenas a finalidade de corresponder ao desejo de luxo do governante – mesmo que a visão burguesa da maioria dos governantes enxergue também desse modo –, mas buscam representar, isto é, mostrar a imagem de um poder superior e relembrar ao cidadão um motivo para a obediência. Simula-se o poder dos que governam, e a imagem a eles sobreposta – a do grande edifício – ajuda a criar a realidade do governo¹¹⁰.

Sabe-se bem que mentira e política caminham juntas pela história e pela filosofia. Com frequência retoma-se Platão, a fim de argumentar que a política não pode ser feita sem a mentira. A passagem mais citada é a da chamada “nobre mentira” (414b – 415d), na qual o filósofo expõe uma “fábula” que deveria servir para justificar a diferença de posição entre os guardiães – que governam –, os auxiliares – encarregados

¹⁰⁹ Bacon. **Of Simulation and Dissimulation**, op. cit., p. 9.

¹¹⁰ Não é por acaso que as grandes manifestações e revoluções voltam-se contra os edifícios como se eles lhes causassem algum mal. Estes edifícios são símbolos. Assim como aquela imagem sustenta o governo, sua queda ou decadência produz um efeito real de enfraquecimento do governo: a desmistificação dos governantes.

da defesa da cidade –, e os “lavradores e artesãos”. Apesar da superficial aparência que leva alguns autores a estabelecer um vínculo direto entre a “nobre mentira” e as mentiras do maquiavelismo, há diferenças significativas entre as duas pontas atadas. Qualquer tentativa que se fizesse nesse ponto para definir o papel da mentira no texto de Platão seria certamente insuficiente¹¹¹, mas convém notar que na passagem em questão os alvos da mentira são, sobretudo, os “governantes” – guardiães e auxiliares – e não os demais cidadãos, em defesa de quem a fábula é forjada. Ocorre que o propósito da “nobre mentira” é, sobretudo, o de justificar aos indivíduos que governam, os mais sábios e os mais fortes, o motivo pelo qual eles não podem possuir riquezas, a fim de fazer com que “de benevolentes aliados não se tornem parecidos a déspotas selvagens” (416b).

Este aspecto da “mentira política” na *República*, aparentemente de menor relevância, é significativo para distanciar o autor dos argumentos da razão de Estado, a contragosto daqueles que buscam legitimar a mentira estatal com a autoridade de Platão. Ocorre que, em regra, ao identificar o governante ao Estado, a razão de Estado cria uma relação direta entre o bem do governante e o bem do Estado, entendimento que não encontra paralelo em Platão, nem em muitos dos autores clássicos retomados pela filosofia estatista para legitimar as injustiças do poder constituído. Na razão de Estado, a mentira política é justificada sempre por expressões como “bem comum”, “salus populi” e outras correlativas, mas como se assume a preservação do poder governante como idêntico à preservação do bem público, ela não é concebida contra o benefício do governante. Neste quadro, se o governante se enriquece ou se fortalece por meio da mentira, a causa pode até ser julgada ruim, mas, bem nos moldes do maquiavelismo, o efeito será considerado bom, já que mais forte e mais seguro estará o Estado. Daí resulta também que, contrariamente à “nobre mentira”, o alvo da mentira da razão de Estado pode ser o “povo”, os poderes aristocráticos, ou as potências estrangeiras. Os argumentos legitimadores da mentira estatal, portanto, são específicos, pois, não buscam apenas o bom, o útil ou o necessário, mas o bom o útil ou o necessário para o

¹¹¹ Um estudo da mentira na *República* envolveria diversas outras passagens e, principalmente, uma análise que contextualizasse apropriadamente cada uma delas ao argumento que está sendo desenvolvido em cada ponto do texto, e, à obra, de modo mais geral. Apenas uma discussão contextualizada poderia compreender bem porque a mentira, tão atacada por Platão, é aceita quando aparece, em certas passagens, relacionadas à utilidade e à necessidade. Cf. também, **República**, Livro III e Livro V.

poder do Estado. No Estado, monárquico ou democrático, não há mentira estatal contra o governante.

Muito poderia ser dito ainda sobre a mentira e o engano como técnicas da razão de Estado, pois a máxima que os autores franceses da razão de Estado atribuíam a Louis XI, “*qui nescit dissimulare nescit regnare*”¹¹², é saber básico na prática política estatal. Algo será dito ainda nas outras seções do estudo, mas, neste ponto, convém mencionar brevemente uma metáfora que absorve a mentira como elemento comum e recomendável da ação política: o jogo.

A comparação da política ao jogo é recorrente e diversos são os modos como a metáfora do jogo foi apresentada. Para o absolutismo, por exemplo, a frase de James I, rei inglês do século XVII, é emblemática: “[os reis] têm o poder de exaltar as coisas pequenas e rebaixar as altas, e fazer de seus súditos como fazem os jogadores com as peças de xadrez”¹¹³. O jogo de xadrez e o jogo de cartas são os mais citados e, neste último, principalmente, a simulação e a dissimulação aparecem de modo notável quando se apresenta o governante como jogador que enfrenta o povo, internamente, e os outros Estados, externamente.

No jogo, o segredo é apenas a condição. O que faz um jogador prevalecer não é apenas o poder *recebido* com as cartas, mas aquele *produzido* com a falsa aparência, com ameaças e blefes. Nesta situação, a astúcia pode submeter aquele poder inicialmente superior e arrebatá-lo uma vitória improvável, se conseguir unir um saber prático ao saber “teórico” – os detalhes do funcionamento do jogo –, escondendo suas ações irregulares e fazendo das regras uma aliada apenas quando elas lhe convêm. Ou seja, se conseguir fazer com que as regras valham para os demais jogadores, mas não para si. Na metáfora da política como jogo, a razão de Estado é retratada como as técnicas do jogador que trapaceia, justamente porque seus métodos não se limitam nem pelas regras da política que são dadas pelas normas morais, nem pelo direito.

¹¹² “Quem não sabe dissimular não sabe reinar”. Ao que parece, a máxima foi formulada por Sêneca. Cf. Thuau. **Raison d’Etat** ..., op. cit. II, p. 81.

¹¹³ James I, citado por Romano, Roberto. **Raison d’Etat**. Blog Filosofia: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>.

No que diz respeito à política internacional, sobretudo, a metáfora do jogo ganhou contornos substancialmente novos após a Segunda Guerra Mundial, o que fez com que fosse empregada de modo muito mais concreto. O fundamento de tal aplicação era a *Teoria dos jogos*, desenvolvida por John von Neumann, professor de Princeton, em meados da década de 1940, e que gerou – e ainda gera – enorme repercussão em diversos campos científicos, inclusive nas ciências sociais: “The theory of games is, in its essence, based on an arrangement of players or coalitions of players each of whom is bent on developing a strategy for accomplishing its purposes, assuming that its antagonists, as well as itself, are each engaging in the best policy for victory”¹¹⁴.

Durante a Guerra Fria a teoria dos jogos foi aplicada à relação entre as superpotências por pensadores acadêmicos e governamentais¹¹⁵, a fim de calcular as políticas do adversário e formular as suas próprias. Wiener, escrevendo na década de 1950, apresenta o fato ainda como suspeita: “(...) there are in existence government agencies bent on applying it to military and quasi-military aggressive and defensive purposes”¹¹⁶. O autor acrescenta que a teoria dos jogos estaria sendo usada também do lado soviético e, de modo aprimorado. Afirmava o autor que nas análises convencionais daquela teoria assumia-se que os oponentes possuíam “capacidades ilimitadas” e que a única restrição era dada pelas “posições visíveis no tabuleiro de xadrez” – isto é, pelo estado inicial a partir do qual uma ação precisava ser considerada. Segundo Wiener, constatações mais factuais do que expressas [*rather in deed than in words*], eram indicativas de que os pensadores soviéticos buscavam aperfeiçoar o emprego da teoria “considerando os limites psicológicos dos jogadores e, especialmente, sua fatigabilidade como parte do próprio jogo”¹¹⁷.

¹¹⁴ Wiener. **The human use...**, op. cit., X, p. 181. À medida que recebia aplicações específicas, surgiam outras teorias dos jogos com os contornos próprios de cada disciplina. Nos estudos das relações internacionais, por exemplo, desenvolveu-se a partir do final da década de 1980 a “teoria dos jogos de dois níveis” (*two-level game theory*).

¹¹⁵ Na década de 1960, pensadores como Thomas Schelling e Robert Aumann, que receberam mais tarde o prêmio Nobel “for having enhanced our understanding of conflict and cooperation through game-theory analysis”, participaram de agências ou comitês governamentais ligados a assuntos de segurança. Cf. Nobelprize.org. Thomas C. Schelling. **Autobiography** (Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2005/schelling.html); e, igualmente, Nobelprize.org. Robert J. Aumann. **Autobiography** (Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2005/aumann.html). Ambos acessados em 18/04/2011.

¹¹⁶ Wiener. **The human use...**, op. cit., X, p. 181.

¹¹⁷ Wiener. **The human use...**, op. cit., X, p. 182.

Está claro que tais abstrações afastam a política de sua realidade empírica, ignoram que suas “peças” são vidas humanas e que ela possui uma finalidade social e moral que não pode ser resumida ao simples desejo de “ganhar o jogo”. Para os técnicos da política, porém, a nova teoria dos jogos permitia reduzir um mundo em conflitos a números, aperfeiçoando o cálculo, apesar de deformar a realidade. Tratava-se de aprimorar a capacidade do Estado, entendido cada vez mais como uma “máquina de governar”. Diante da constatação de que o jogo havia virado uma realidade da política mundial na Guerra Fria, Wiener concluía:

A sort of *machine à gouverner* is thus now essentially in operation on both sides of the world conflict, although it does not consist in either case of a single machine which makes policy, but rather of a mechanistic technique which is adapted to the exigencies of a machine-like group of men devoted to the formation of policy.¹¹⁸

Que estes grupos que formavam a política poderiam dirigir a máquina, a fim de atender a interesses específicos, e não apenas como instrumento de um governo técnico, estava também claro para o autor¹¹⁹.

3.2.3. Efeito geral da exclusão

O engano, enquanto produto comum das técnicas seletivas e produtivas mencionadas, pode ser considerado, grosso modo, um não-saber do indivíduo, pois gera nele um conhecimento confuso ou uma incapacidade de modificação de seu mundo “exterior”. A dificuldade ou impossibilidade de um conhecimento absolutamente claro ou de sua aplicação perfeita é lugar-comum na filosofia; mas considero aqui o problema sob uma ótica relativa. Quando são os produtos de uma experiência dialógica – ou seja, quando tem origem no intercâmbio de informações como é o caso para todo comportamento “político” –, os resultados das técnicas às quais nos referimos são mais bem observados contrapondo-se o saber não adquirido em um lado da relação, e o saber retido pelo outro lado. Na experiência comunicativa pensada pela metáfora do jogo, as

¹¹⁸ Wiener. **The human use...**, op. cit., X, p. 182.

¹¹⁹ Wiener. **The human use...**, op. cit., X, p. 180 e seq.

técnicas acima mencionadas, são ferramentas de um dos lados para controlar a qualidade do saber da parte adversária, a qual atua simultaneamente contra esta intenção¹²⁰. Entende-se, em todo caso, que por sua característica dinâmica, o engano depende da capacidade de mesclar apropriadamente e de modo diverso uma técnica à outra, e considerar fatores exteriores às próprias técnicas, como o tempo.

Exemplos de engano e mentiras na política prática são cotidianos – alguns estarão expostos na segunda parte desta pesquisa. Sob o ponto de vista teórico, o modo como os textos da razão de Estado abordam a intersecção dos conjuntos “segredo” e “mentira” parece ser sem precedentes, principalmente se levarmos em conta seu desenvolvimento na Alemanha na primeira metade do século XVII¹²¹. As teorias iniciais da razão de Estado alemã partiam da idéia de *arcana imperii*, citada acima. Embora haja certas especificidades no emprego desta noção, parece correto entender que ela compreendia os segredos que permitiam manter a forma política do Estado¹²². Clapmar, expoente inicial do pensamento sobre os *arcana*, traça, para além da noção dos *arcana imperii*, a idéia de *arcana dominationis*, que seriam os segredos relacionados “à segurança dos que governam a cidade”¹²³. Sem poder aprofundar o tema, interessa notar que estas teorias consideram o governo e o Estado a partir do segredo, o qual, significativamente, torna-se o núcleo deste pensamento político.

Ponto central ou não, o segredo e a mentira possuem lugar privilegiado no desenvolvimento da teoria política moderna. Mas é importante perceber que estes elementos não se localizam integralmente no plano do descritivo. Mais do que em outros assuntos, os limites entre descrição e prescrição são obscuros e autores que diziam ensinar aos governantes métodos de se precaver contra o uso destas técnicas

¹²⁰ “The whole technique of secrecy, message jamming, and bluff, is concerned with insuring that one's own side can make use of the forces and agencies of communication more effectively than the other side. In this combative use of information it is quite as important to keep one's own message channels open as to obstruct the other side in the use of the channels available to it. An over-all policy in matters of secrecy almost always must involve the consideration of many more things than secrecy itself.” (Wiener. **The human use...**, op. cit., VII, pp. 128-129).

¹²¹ A “razão de Estado alemã” possui muitas especificidades históricas e teóricas, e o fato de ter se desenvolvido próximo a uma teoria jurídica a torna um objeto de estudo de grande interesse para ser aprofundada por pesquisas atuais sobre o tema. Sobre a razão de Estado na Alemanha, cf. Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit. I, 5; cf. Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, II,2; e cf. Senellart. **Y a-t-il une théorie...**, op. cit. et XVIIe siècles. Paris: PUF, 1994.

¹²² Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, V; p. 136.

¹²³ Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, II, 2; p.287.

pelos seus inimigos, aprimoravam estas mesmas técnicas de segredo, simulação e dissimulação. Como na história das guerras, as armas de ataque se desenvolviam toda vez que evoluíam as armas de defesa. Bem intencionados ou não, conscientes ou inconscientes, autores e políticos faziam crescer essa espiral. Diante disso, o questionamento de Hannah Arendt é mais do que apropriado para aqueles que pretendem pensar a política não apenas do ponto de vista técnico, mas também sob seu aspecto moral:

As mentiras sempre foram consideradas instrumentos necessários e legítimos, não somente do ofício do político ou do demagogo, mas também do estadista. Por que será assim? O que isso significa quanto à natureza e dignidade do campo político por um lado, quanto à natureza e dignidade da verdade e da boa fé por outro lado? ¹²⁴

4. Aplicação do saber: exercício do poder

Tendo observado algumas técnicas e certas questões a elas relacionadas, interessa entender como estas técnicas são aplicadas. Isto é, acumulando e excluindo saber por meio dos diversos meios mencionados, como o Estado é capaz de utilizar o seu saber para manter o governo?

Como resposta geral, pode-se considerar que os efeitos do acúmulo e exclusão do saber empreendidos pelo Estado materializam-se no comportamento dos que são governados. Tornando-se potente pelo acúmulo que realiza para si e pela exclusão que tenta impor aos governados, o Estado visa garantir obediência. Trata-se de estabelecer um comportamento específico, motivo pelo qual o problema passa, sem dúvida, pela psicologia. Porém, na medida em que o comportamento é uma atitude social, o problema é também de ordem sociológica e política. Desde logo, busco sublinhar que o problema da obediência produz uma interface comum entre diversos campos dos quais se originam as experiências individuais e sociais. Portanto, ao

¹²⁴ Hannah Arendt (**Truth and Politics**). Citado em Derrida, Jacques. História da mentira: prolegômenos. Trad. Jean Briant. Estudos avançados, v. 10, n. 27. São Paulo, ago. 1996. p. 11.

discutirmos a seguir fatores “subjetivos” ligados ao tema, não há qualquer intenção de hierarquizá-los nem como superiores nem como inferiores a outros fatores “materiais” do poder, derivados de instituições de aplicação da força como a polícia e o exército.

4.1. Persuasão

Pour moy je tiens le discours si puissant, que je n'ay rein trouvé jusques à cette heure, qui soit exempt de son empire, c'est lui qui persuade, et qui faises croire les plus fabuleuses religions, qui suscite les guerres les plus iniques, qui donne voile et couleur aux actions les plus noires, qui calme et appaise les seditions les plus violentes, qui excite la rage et la fureur aux armes les plus paisibles ; bref, c'est luy qui plante et abat les heresies, qui fait revolter l'Anglaterre et convertir le Japon¹²⁵.

Naudé emprega várias páginas de seu texto para tratar da eloquência. Em passagem que trata da eficiência dos pregadores para propagar o poder pela religião, o autor argumenta: “La force de l'eloquence et d'un parler fardé et industrieux, coule avec tel plaisir dans les oreilles, qu'il faut estre sourd ou plus fin que l'Ulysses, pour n'en estre pas charmé”¹²⁶. Em seguida o autor acrescenta: “c'est pourquoy les anciens Gaulois eurent bonne raison de le representer [Hercules] avec beaucoup de petites chaines d'or qui sortoient de sa bouche, et s'alloyent attacher aux oreilles d'une grande multitude de personnes qu'il trainoit ainsi enchainée après soy”¹²⁷.

É interessante observar que essa mesma imagem mencionada por Naudé, aparece em Hobbes como representação da obediência às leis:

(...) do mesmo modo que os homens criaram um homem artificial, a que chamamos república, para alcançar a paz e com isso sua própria conservação, também criaram laços artificiais, chamados leis civis, os quais eles mesmos, mediante pactos mútuos, prenderam numa das pontas à boca daquele homem ou

¹²⁵ Naudé. **Considerations politiques**....., op. cit., IV, pp. 266-267.

¹²⁶ Naudé. **Considerations politiques**....., op. cit., IV, p. 256.

¹²⁷ Naudé. **Considerations politiques**....., op. cit., IV, p. 257.

assembléia a quem confiaram o poder soberano, e na outra ponta aos seus próprios ouvidos.¹²⁸

Ao fim do trecho, como em tantas outras passagens, Hobbes expõe a proximidade entre as palavras e a espada do Leviatã, ao dizer que “Ainda que esses laços sejam fracos pela sua própria natureza, é no entanto possível mantê-los, pelo perigo, embora não pela dificuldade de os romper”¹²⁹. O convencimento pelas leis, claro está, difere-se significativamente de outros tipos de persuasões, e identifica-se muito mais com a ordem do que com a sugestão. Daí o entendimento comum – e a meu ver adequado – de que as leis impõem limite à liberdade¹³⁰.

Outro é o caso para a persuasão pelo discurso, da qual fala Naudé no trecho citado. O discurso persuasivo que não busca se impor por elementos externos à própria linguagem precisará conduzir aquele que é seu alvo a um conhecimento que ele entende ter adquirido por vontade, e não por qualquer interferência impositiva. O campo onde atua a persuasão, portanto, é o da opinião e não o da ignorância. Discussões epistemológicas sobre verdade e conhecimento à parte, a diferença que Platão estabelece entre opinião (*doxa*) e conhecimento (*episteme*) é bastante elucidativa para que se possa identificar o cenário ao qual nos referimos. Expõe o autor que “a opinião não é senão a capacidade de julgar pela aparência” (477c), ou, em outra parte, que é “algo intermediário entre a ciência e a ignorância” (478d)¹³¹.

É neste espaço intermediário que se pode persuadir. Alguém que não possui qualquer conhecimento sobre um assunto só poderá ser convencido de um ponto de vista quando algo sobre aquele assunto lhe for dito. Considerando este local da opinião relativamente ao saber, o ato de persuadir, enquanto ato de produzir opinião, consiste, muitas vezes, em levar aquele a quem se pretende convencer por um caminho que passa entre as informações, mas que não permite que elas sejam vistas com clareza. Trata-se,

¹²⁸ Hobbes. **Leviatã**... op. cit.; II, 21. p. 181.

¹²⁹ Hobbes. **Leviatã**... op. cit.; II, 21. p. 181.

¹³⁰ Daí também Hobbes apresentar a passagem citada no capítulo sobre a “liberdade dos súditos”. O discurso estratégico do autor, aceita, em passagem anterior, a idéia de lei como restrição, quando diferencia *lei* e *direito*, afirmando que a primeira restringe enquanto o segundo autoriza (cf. **Leviatã**, I, 14, p.112); mas sustenta, neste capítulo, que a liberdade e a necessidade são compatíveis e que, por mais que seja necessária, a obrigação às leis é voluntária, e, portanto, livre (Hobbes. **Leviatã**... op. cit.; II, 21. p. 180).

¹³¹ Platão. **A República**. Trad. e org. J.Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2006. V, pp.218-219.

nestes casos, de somar a informação ao segredo, e conduzir o interlocutor por “trilhas escondidas”, ao invés de por “caminhos retos”¹³².

Com base no procedimento adotado, poderíamos separar ao menos três tipos de persuasão: perceptiva, explicativa e informativa. No primeiro tipo é possível persuadir de modo imediato, pois a “mudança de opinião” se origina simplesmente a partir da percepção orgânica. É o caso, já citado, do edifício público que reforça a obediência, por exemplo.

Quando se trata de uma persuasão explicativa, o elemento persuasivo da mensagem é incluído entre os demais elementos de uma explicação que se realiza. Ao se buscar simplesmente explicar um conceito, por exemplo, distingue-se a multiplicidade de seus elementos, “Mas por esse procedimento de tornar distinto (Deutlichmachung), nada acrescentamos a um conceito, explicamo-lo tão somente: a distinção não melhora o conceito segundo sua **matéria**, mas apenas segundo a **forma**”¹³³. Se existe um propósito persuasivo, mas os elementos lógicos são insuficientes para persuadir, ou mesmo se eles são contrários à persuasão, o produtor do discurso buscará acrescentar ou subtrair “matéria” à explicação, de modo a torná-la convincente por meio de elementos externos à lógica daquilo que se explica¹³⁴.

A persuasão que podemos chamar de informativa deve partir de um estágio anterior, criando primeiramente o campo intermediário opinativo mencionado. Este tipo de atitude persuasiva parte da “aparência”, excluindo a possibilidade de um contato inicial com o objeto do conhecimento com o qual a persuasão explicativa deve lidar. É o que ocorre na persuasão midiática. Por meio do “exagero e da desfiguração”¹³⁵, um notícia jornalística ganha características propagandísticas.

Tanto no procedimento explicativo quanto no informativo, o poder de persuasão reside, em grande medida, na parte secreta do procedimento realizado. Isso porque uma vez encontrado o elemento estranho à lógica daquilo que se explica ou

¹³² Os termos entre aspas pertencem a um texto latino citado por Naudé no fim do capítulo IV. (cf. Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., IV, p. 282).

¹³³ Kant. **Manual dos cursos de Lógica**..., op.cit., (p.73-AK35). Grifos da edição consultada.

¹³⁴ É certo que há a dificuldade – se não a impossibilidade – prática de explicar sem realizar qualquer mudança de conteúdo, mas, no procedimento persuasivo, essa inclusão ou exclusão é deliberada, e busca-se realizá-la de modo mais sutil, a fim de ocultá-la entre os demais elementos lógicos de uma idéia.

¹³⁵ Uma das “regras da propaganda” mencionadas por Domenach. Cf. nota 189, infra.

daquilo sobre o que se informa, o discurso persuasivo perderá sua capacidade de convencimento. Quando esta descoberta produz uma forte reação negativa àquele discurso, mesmo as relações estabelecidas entre suas partes “intrínsecas” – relações que seu próprio autor supunha ser meramente explicativa ou informativa – passam a ser alvo de descrédito, de tal modo que o efeito deste discurso não é nulo, mas contraproducente.

Seja pelo fato de que a persuasão busca com frequência afastar os indivíduos do conhecimento e aproximá-los da ignorância – se nos permitimos continuar com os termos de Platão –, seja porque ao mudar de opinião uma pessoa acredita ter finalmente atingido o conhecimento, assumindo o discurso explicativo sobre o qual se baseava anteriormente como discurso persuasivo; a persuasão é geralmente entendida muito mais como elemento de engano do que como de esclarecimento. Como é bem sabido, porém, a persuasão não necessariamente precisa se opor ao conhecimento. Não raro a filosofia uniu-se ao discurso retórico a fim de disseminar o saber considerado como “correto”¹³⁶. Nesse sentido, mesmo um pensador fiel à lógica como Kant, sustenta que “a necessidade (Bedürfniss) da natureza humana e o objetivo de popularizar o conhecimento exigem que se procure unir” a “perfeição lógica” à “perfeição estética”¹³⁷.

Na prática estatal, igualmente, nem sempre se busca convencer apenas para enganar. Há campanhas públicas elucidativas de problemas sociais que podem ser resolvidos ou amenizados quando os indivíduos se disponibilizam a tomar atitudes que seriam, a princípio, contrárias aos seus hábitos. Para que tais atitudes possam produzir um efeito significativo, a persuasão informa os que ignoram o problema, estimula os que, apesar de conhecê-lo, não agem adequadamente, e busca criar novos hábitos coletivos. A teoria da razão de Estado, por ser uma teoria da técnica governamental, aponta também este traço pedagógico da persuasão, mostrando-a como instrumento de educação social e não apenas como técnica de domínio.

¹³⁶ Mencionei que os autores do humanismo recuperaram a retórica como meio de produzir maior utilidade do saber (cf. parte I, cap. I, 3.2).

¹³⁷ Kant. **Manual dos cursos de Lógica...**, op.cit., (p.77-AK37). Grifos do original suprimido. É certo que o autor subordina a estética à lógica, e não deixa de se precaver dizendo que a perfeição lógica deve “ser a base de todas as restantes perfeições”, mas mais adiante, vemos ainda Kant afirmar: “É na maior conciliação possível entre a perfeição lógica e a perfeição estética nos conhecimentos, as quais devem instruir e entreter ao mesmo tempo, que se mostram também efetivamente o caráter e a arte do gênio”(idem. p. 81 – AK39).

Em seus propósitos imorais, contudo, as técnicas persuasivas trabalham com a exclusão do saber – no sentido em que utilizamos esta noção acima. Sob este aspecto, ela funciona ocultando, distorcendo e confundindo as informações a fim de enganar aquele a quem elas se destinam. O problema de se a persuasão é uma conquista do persuasor ou uma fraqueza do persuadido, assim como o de saber se faz sentido dizer propriamente que alguém pode “mentir a si mesmo”¹³⁸, é questão que poderiam auxiliar a entender o processo subjetivo da persuasão, mas que a razão de Estado passa ao largo. Aquele que pensa a persuasão na política e que busca seu efeito empírico mais do que um conhecimento pleno sobre ela, toma por pressuposto o que diz Maquiavel: “(...) são tão ingênuos os homens, e tanto se sujeitam às necessidades presentes, que aquele que engana encontrará sempre quem se deixará enganar”¹³⁹.

Presumida a possibilidade de persuadir ou enganar e conhecidas as técnicas, o problema é o de encontrar os meios eficientes para cumprir tal propósito. A imagem é, sem dúvida, um instrumento importante e por meio da representação imagética pode-se produzir símbolos e alegorias¹⁴⁰ para reforçar o convencimento. Para retomar o exemplo acima, um edifício pode ser uma imagem persuasiva. Em muitos casos, porém, a imagem só funciona quando há um conhecimento prévio sobre seu significado e quando tal significado implícito se preserva ao longo do tempo¹⁴¹. O mesmo edifício considerado sagrado por uma cultura e que gerava em seu povo um sentimento de reverência e temor, por exemplo, pode despertar em pessoas de outra cultura apenas um sentimento de prazer estético. Neste e em outros casos nos quais não se pode produzir uma compreensão meramente “perceptiva” da opinião que se pretende reforçar, o instrumento persuasivo principal é o discurso¹⁴².

Sobre isso, convém notar alguns aspectos produzidos por mudanças recentes. Ao afirmar que a força do discurso pode ser exercida tanto pela fala quanto pela escrita, Naudé sustenta que o poder da escrita é maior, pois pode atingir mais

¹³⁸ Cf. Derrida. **História da mentira...**, op. cit.

¹³⁹ Maquiavel. **O Príncipe**, op. cit., XVIII, p.173.

¹⁴⁰ Não é o caso de desdobrar minuciosamente a diferença entre *símbolo* e *alegoria*. De modo resumido, creio ser correto dizer que o símbolo transmite uma mensagem de modo mais imediato, enquanto que a alegoria pressupõe uma atividade interpretativa maior. Sendo assim, a representação alegórica é menos intuitiva do que a simbólica.

¹⁴¹ Tais representações constituem-se mais como alegoria do que como símbolos (cf. nota anterior).

¹⁴² Pois é principalmente este que permite comunicar uma interpretação.

pessoas e ser estendida a “todos os lugares”¹⁴³. É perceptível como as novas tecnologias de comunicação modificaram este quadro.

O invento do rádio, da televisão, e, mais recentemente, da internet, possibilitaram um alcance anteriormente inimaginável ao discurso falado. Recebido à distância pelos aparelhos tecnológicos, no contexto atual o discurso é ainda reforçado pela transmissão da imagem daquele que o pronuncia. A representação da realidade assim produzida eleva consideravelmente o poder persuasivo dos argumentos, de tal modo que desta possibilidade de se aliar a transmissão do discurso à da imagem, pode-se certamente esperar um maior poder persuasivo.

O papel da mídia para o convencimento, portanto, é irrefutável, e na medida em que é capaz de influenciar o comportamento, ela pode ser entendida como uma espécie de governo, como “o quarto poder” que dirige a sociedade, pois frente a quaisquer outros tipos de discurso, o alcance da grande mídia é desproporcional. Quando persuade, ela não age sobre um ou alguns, mas, potencialmente, sobre a “opinião pública”, formulando a opinião da maioria. Essa possibilidade de ter suas posições identificadas à posição da maioria anima os diversos grupos sociais à tentativa constante de ancorar as posições que defendem à opinião pública midiática¹⁴⁴. Os agentes sociais “percebem na imprensa uma aliada, quando não instrumento, se o problema é divulgar e propagar os seus intentos, procurando identificá-los ao ‘interesse geral’.”¹⁴⁵.

Parte significativa deste poder persuasivo da mídia baseia-se em sua capacidade de fazer da *informação* um *tema*, e produzir opiniões onde havia ignorância ou indiferença. Além dos recursos gráficos como a formatação de texto e a produção de imagens, que por si só colaboram para destacar determinadas informações, diversos meios¹⁴⁶ permitem criar um debate. Cria-se uma discussão que seria de outro modo

¹⁴³ Naudé. **Considerations politiques**...., op. cit., IV, pp. 267-268.

¹⁴⁴ Por “opinião pública midiática” faço referência àquela que é exposta pela mídia, como discutido anteriormente (Cf. nota 84).

¹⁴⁵ Romano. **Notas para uma filosofia do segredo**...., op. cit..

¹⁴⁶ Para polemizar uma informação com os recursos midiáticos pode-se: apresentar exemplos que mostram um problema em informações aparentemente irrelevantes; convocar o testemunho de pessoas que vivem um determinado problema, ou que sustentam uma determinada idéia; abrir espaço para o saber “técnico” do especialista-comentador; repetir em diversas edições a mesma informação; pressionar por

inexistente, devido à incapacidade daqueles que possuem alguma posição sobre o assunto de provocar qualquer tipo de reação significativa no espaço público. A “opinião pública” manifestada pela mídia nestes moldes é pouco mais do que o modo de publicar a opinião. Ainda assim, ela convence como argumento da maioria.

É preciso notar, por fim, o poder desta “opinião da maioria” mencionada. Ela possui força de realidade, e interfere no discurso como autoridade que exige reconhecimento. A opinião majoritária age sobre as paixões humanas, gerando em alguns um sentimento de entusiasmo e, em outros, o de medo. Quando possui força suficiente ela inibe qualquer ação pública de seus possíveis opositores¹⁴⁷. Sob certo aspecto, o problema da opinião da maioria é o mesmo da capacidade de ação do indivíduo na sociedade, tal qual apresentado por Platão:

(...) Não há, nunca houve e nem haverá caráter formado na virtude contra as lições que a multidão subministra (...). Sabe com efeito que se, em semelhantes governos, existir um que se salve e se torne o que deve ser, podes afirmar sem medo de errar que ele deve isso a uma proteção divina. (492e-493a).¹⁴⁸

É bem conhecido que para Platão este tema possui uma realidade empírica muito maior do que outros que o autor relaciona à “formação da virtude”. A condenação de Sócrates, o conflito com os sofistas, e os problemas que observa na democracia ateniense, levam-no a tratar deste tema com especial interesse, e às vezes com eloquência singular¹⁴⁹.

Mais próximo da política moderna, Maquiavel apresenta o tema da opinião majoritária expressamente em termos de força e poder. Em passagem conhecida do *Príncipe* sobre a importância das aparências, o autor afirma que poucos podem perceber

uma manifestação oficial de instituições ou pessoas do governo sobre um tema, a fim de mostrar que há uma preocupação institucional com o fato, etc.

¹⁴⁷ “Créer l’impression d’unanimité et s’en servir à la fois comme d’un moyen d’enthousiasme et de terreur, c’est le mécanisme de base des propagandes totalitaires (...)” (Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V, p.67).

¹⁴⁸ Platão. **A República**, op. cit., VI, pp.236-237.

¹⁴⁹ Em outra passagem de relevância, Sócrates afirma que um indivíduo de “índole filosófica” em uma sociedade corrompida, é “como homem caído no meio de animais ferozes” e que, incapaz de resistir “pela certeza de vir a perecer muito antes de poder servir à pátria e aos amigos (...) mantém-se quieto e ocupa-se de seus próprios afazeres” (496c-d). Este, indivíduo, acrescenta, “é feliz se conseguir viver sua vida neste mundo, isento de injustiça e atos ímpios, e abandoná-la, sorrindo e tranqüilo, com uma bela esperança”. (Platão. **A República**, op. cit., VI, p.242. Cf. também nota 41, onde se transcreve uma passagem da *Apologia de Sócrates* sobre esse mesmo problema).

o que o príncipe de fato é, mas que “aqueles poucos não se atrevem a opor-se à opinião de muitos que têm o poder do Estado [*maestà dello stato*] para os defender”¹⁵⁰. Mais adiante, volta a sustentar que “os poucos não têm lugar quando os muitos têm onde se apoiarem.”¹⁵¹. Percebe-se, em todo caso, que na manutenção da ordem política, a influência da opinião da maioria sobre a opinião divergente não ocorre apenas por motivos ligados à psicologia coletiva, mas também pelo fato de esta encontrar respaldo material na estrutura governante.

Uma vez que uma opinião adquire força o suficiente ao ponto de se tornar inquestionável, o seu conteúdo já não é sequer o mais importante para definir sua aceitação:

Quanto mais pessoas ouvem um discurso, mais ele toma um caráter autoritário, isto é assim porque assim se diz. Essa parolagem chega ao máximo quanto rompe-se todo elo entre a palavra e o objeto que ela deveria colher. E a parolagem oral ou escrita, é nutrida por leituras maquinais. Temos então a compreensão média, repetitiva, pública. Tal forma de compreender é dogmática e dispensa todas as distinções entre a fala e os objetos. Ela é a verdade em andamento.¹⁵²

Sendo assim, além da formação intelectual que produz e da força auxiliar que freqüentemente encontra no aparato governante, o discurso da maioria obtém reconhecimento por tornar-se costume. Por esse motivo, os governantes combinam procedimentos persuasivos diversos para buscarem, sempre que possível, fundar seu governo sobre a opinião. Napoleão, bem instruído pelo maquiavelismo, afirmava que apenas a justiça não basta para manter o governo, mas que era preciso a opinião: “Il ne suffit pas, pour être juste, de faire le bien, il faut encore que les administrés soient convaincus. La force est fondée sur l’opinion. Qu’est-ce que le gouvernement ? Rien, s’il n’a pas l’opinion”¹⁵³.

Ao menos duas vantagens são asseguradas ao se buscar o governo da opinião de preferência ao governo da força. Primeiro, a necessidade de colocar em

¹⁵⁰ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., XVIII; p. 175.

¹⁵¹ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilingüe), op. cit., XVIII; pp. 175 e 177.

¹⁵² Romano. **Notas para uma filosofia do segredo**..., op. cit., .

¹⁵³ Napoleão, citado em Domenach. **La propagande politique**, op. cit., “Introdução”, p.6.

prática a força para atestar a todo o momento a “razão” governante, é indicativa de que não é a proclamada razão que sustenta o governo, mas a própria força, a qual possui também seus limites. Segundo, quando o governo se assenta nas opiniões, ele utiliza o *poder* frente aos possíveis revoltosos, isto é, uma imagem de sua força, enquanto que a medida real da força permanece desconhecida. Ao supor que o funcionamento coerente do aparato de força governamental se deva a uma unanimidade da opinião entre seus componentes, a força do governo é com frequência superestimada pelos governados, que, impressionados, são inibidos por sua própria representação. Como em outros casos, a dúvida favorece a inércia.

Como instrumento de persuasão, os governantes utilizam os diversos meios de exclusão do saber acima mencionados, mas o Estado, particularmente, isto é, as instituições que compõem e sustentam seu domínio, recorre à propaganda e à educação. Muito do que aqui se discutiu aplica-se também a estes dois recursos estatais, os quais são os temas das seções seguintes.

Convém esclarecer, antecipadamente, o significado destes termos na exposição que se segue, pois estes dois temas possuem diversos pontos em comum. Pelo termo “propaganda”, farei referência a uma persuasão circunstancial; a um convencimento limitado a um contexto ou a um assunto específico. O termo “educação”, por sua vez será utilizado relativamente à formação intelectual dos indivíduos. Educar, no sentido proposto, é estabelecer não o conteúdo, mas as formas de um pensamento, isto é, os modos pelos quais o indivíduo transformará – ou não – uma informação em saber. Um convencimento pela educação é, portanto, estrutural e duradouro.

Utilizarei tal distinção para maior clareza, mas é certo que ela é, por vezes, mais teórica do que empírica, e que não há nenhuma barreira intransponível entre estes dois elementos¹⁵⁴. Uma propaganda contínua, ou um determinado tipo recorrente de propaganda – política ou comercial, isto é, publicitária – pode ter um papel de formação

¹⁵⁴ Domenach assinala a proximidade e o distanciamento entre a propaganda e a educação: “La propagande influence donc l’attitude fondamentale de l’être humain. En cela elle peut être rapprochée de l’éducation; mais les techniques qu’elle emploie habituellement et surtout son dessein de convaincre et de subjurer sans former, en font l’antithèse.” (Domenach. **La propagande politique**, op. cit., “Introdução”, p.8. Grifos no original).

do intelecto, como no caso da mentalidade consumista que muito bem se conhece. Verifica-se também o caso contrário, o de uma educação formal que, por formar um pensamento acrítico, propicia a aceitação de discursos persuasivos casuais.

4.2. Propaganda

O termo propaganda é mais um termo entre os muitos que são provenientes do vocabulário eclesiástico e que foram laicizados no início da era moderna a fim de ser aplicado à política. Na época da Contra-Reforma, a Igreja criou uma congregação chamada *Propaganda fide*, a fim de disseminar o catolicismo e de “defender o seu patrimônio da fé”¹⁵⁵. “Propaganda” passou a ser utilizado no vocabulário mais secular a partir do século XVIII, mas a palavra só perdeu definitivamente sua conotação religiosa no século XX¹⁵⁶.

Diversos métodos propagandísticos foram utilizados na política ao longo da história. Na verdade, se levarmos em conta seu objetivo geral, o de “influenciar e dirigir a opinião”¹⁵⁷, a propaganda e a política são praticamente indissociáveis – ao menos até o ponto em que a segunda não se transforma em emprego da força física. Nesse sentido amplo, a propaganda pode, efetivamente, ser pensada como a busca por fundar um governo da opinião¹⁵⁸.

O problema da reputação, presente já nos autores do Renascimento italiano – e de modo inequívoco em Maquiavel – torna-se um tema central da razão de Estado, e possui também interfaces comuns com a propaganda. Diante de um significado mais específico da propaganda, porém, reforçar a imagem própria é apenas uma questão de

¹⁵⁵ “It is the Department (Congregation) of the Holy See founded in 1622 by Pope Gregory XV with the double aim of spreading Christianity in the areas where the Christian message had still not arrived and of defending the patrimony of faith in those places where heresy had caused the genuineness of the faith to be questioned” (Museu do Vaticano. **Propaganda Fide**. Disponível em: http://mv.vatican.va/6_DE/pages/x-Schede/METs/METs_Main_06.html). A instituição ainda existe, mas com outro nome a partir de 1988: “Congregation for the Evangelization of Peoples”.

¹⁵⁶ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., “Introdução”, p.7.

¹⁵⁷ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., I, p.10.

¹⁵⁸ Não surpreende, portanto, que o termo tenha se originado da Igreja Católica, que, entre o início da Idade Média e a Reforma Protestante conseguiu realizar “Império de mil anos” praticamente inquestionável no campo da opinião.

“publicidade pessoal”¹⁵⁹ – uma questão ligada à política, sem dúvida, mas de modo indireto. Claro está que essa espécie de propaganda não desaparece da política, mas ela perde importância frente a outras que a superam ou que a incluem.

Um tipo diferente de propaganda caracteriza a história moderna, uma que está vinculada às “grandes ideologias políticas conquistadoras (jacobinismo, marxismo, fascismo), e ao enfrentamento de nações e de blocos de nações em novas guerras”¹⁶⁰. Com efeito, esse tipo de propaganda é característica das circunstâncias históricas consolidadas na política moderna, mas parece necessário incluir entre a propaganda das “ideologias políticas conquistadoras” de uma modernidade bem estabelecida, e a pré-moderna “publicidade pessoal” dos governantes, uma modalidade transitória – mesmo que os limites não sejam absolutamente nítidos¹⁶¹. Trata-se de uma propaganda que buscava afirmar o Estado nos momentos finais de sua consolidação, e que foi fomentada pelas teorias da razão de Estado – ou foi, talvez, fomentadora daquela teoria.

A propaganda da razão de Estado adquiria funcionamentos diversos, de acordo com o poder que buscava afirmar. Na Espanha do século XVI, a propaganda estatal estava bastante próxima à *propaganda fide* católica, por ser a religião – catequizar e combater a heresia – o argumento em favor das políticas coloniais e européias do governo espanhol. No caso francês, havia maiores diferenças relativamente às propaganda das grandes ideologias mencionadas por Domenach, porque ela geralmente estava mais vinculada ao argumento da manutenção do Estado do que o discurso da conquista, e não possuía, portanto, os princípios universalistas desta outra.

É certamente a Richelieu que a propaganda da razão de Estado francesa deve seu desenvolvimento principal: “Le règne de Louis XIII nous a légué de pénétrantes réflexions sur les fondements de la propagande et le premier modèle d’un cabinet de presse”¹⁶². Na passagem citada, Thuau afirma que as obras estatistas da época

¹⁵⁹ “(...) la propagande de César, de Charlemagne ou de Louis XIV n’était en somme qu’une publicité personnelle” (Domenach. **La propagande politique**, op. cit., II, p.15)

¹⁶⁰ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., II, p.17.

¹⁶¹ É questionável se existem limites que diferencie essa modalidade transitória da qual falaremos, ou se ela é distinta da citada por Domenach apenas devido ao seu conteúdo. Se for este último o caso, não seria a Revolução Francesa que inicia a propaganda moderna, como afirma o autor francês.

¹⁶² Thuau. **Raison d’Etat** ..., op. cit. V, p.169. Embora tenham ganhado forma mais clara no reinado de Luis XIII, os esforços de propaganda governamental começaram mais cedo. (cf. Thuau. **Raison d’Etat** ..., op. cit. V, p.177).

de Richelieu “nascem com menos freqüência da iniciativa de um escritor do que de uma ordem governamental”. Como a propaganda atual, a de Richelieu já utilizava os métodos de “agitação” e “integração”, polemizando com os adversários, mas também produzindo uma “ideologia positiva”¹⁶³.

A institucionalização da propaganda na França do século XVII produzia mais do que livros favoráveis a Luis XIII e seu Primeiro Ministro. Ela envolveu, por exemplo, a criação da Academia Francesa de Letras e a publicação de textos em periódicos como o *Le Mercure français* – “primeiro periódico francês” – e a *Gazette*, de publicação quinzenal¹⁶⁴, os quais eram impressos sempre “*avec le privilege du roy*”¹⁶⁵. A contrapartida dessa propaganda era um rígido controle e a perseguição aos que ousavam publicar contra o governo, a tal ponto que, segundo afirma Thuau, os escritos de oposição já não eram impressos na França, mas chegavam do exterior.

Richelieu fait un mémoire sur la législation des libelles, depuis la loi des douze tables jusqu’à un arrêt du Parlement, afin de prouver que l’éditeur doit payer de sa vie la publication d’un pamphlet. C’est aussi un crime de lèse-majesté qu’un “discours, imprimé ou à la main, concernant les affaires d’État, ou la personne du Roi, gouverneurs, magistrats, officiers, sans permission du grand sceau”.¹⁶⁶

As publicações contra Richelieu, no entanto, ressurgiram após sua morte, pois o seu sucessor, Mazarin, parecia negligenciar a importância da opinião para o governo, para desgosto de seu bibliotecário, Gabriel Naudé: “Pour Moy, je tiens pour seul Auteur de tous les malheurs qui sont maintenant en France, celui, quiconque soit-il, qui a conseillé à Vostre Eminence de négliger les libelles”¹⁶⁷.

A propaganda de Richelieu e a que se produz a partir do século XX, diferenciam-se pelo caráter científico desta última¹⁶⁸, mas, principalmente pelo contexto

¹⁶³ Thuau. **Raison d’Etat** ..., op. cit. III, p. 129.

¹⁶⁴ Thuau. **Raison d’Etat** ..., op. cit. V, p. 219 e seq.

¹⁶⁵ O *Groupe de Recherches Interdisciplinaires sur l’Histoire du Littéraire* disponibiliza on line a fac-símile das edições do *Mercure*: <http://mercurefrancois.ehess.fr/>

¹⁶⁶ Thuau. **Raison d’Etat** ..., op. cit. V, p.176. Notas do autor emitidas. A citação feita por Thuau é de Richelieu, com a referência : “Richelieu. Lettres et papiers d’État. p.552 et 323”.

¹⁶⁷ Gabriel Naudé. **Mascurat**, citado por Zarka, Yves Charles. *Rasion d’Etat, maximes d’Etat et coup d; Etat chez Gabriel Naudé*. In Zarka. *Raison et déraison d’Etat*, op. cit., p.153.

¹⁶⁸ Como discutido acima, cf. passagem das notas 75-77, supra.

sócio-político em que atuam. Além das possibilidades abertas pelas novas tecnologias, o modo de vida urbano torna-se definitivamente predominante no século XX, e as grandes aglomerações daí resultantes influenciam o comportamento individual e coletivo. Como assinala Domenach, na sociedade industrial do início do século XX, onde esta nova propaganda é desenvolvida, a casa da família “torna-se lugar de passagem”; o indivíduo, agora isolado, enfrenta “a miséria, a insegurança, a condição operária, o temor do desemprego e da guerra”¹⁶⁹. Aquela diminuição das “solidariedades intermediárias” à qual nos referimos em capítulo anterior¹⁷⁰ tende ao extremo neste contexto, pois mais que em momentos anteriores, o indivíduo não pertence a uma comunidade. Hipersensibilizado, ele se refugia nas “certezas da massa”¹⁷¹.

Dependendo de como ela apresenta seus argumentos, a propaganda, como a publicidade, pode ser informativa ou sugestiva. Na propaganda informativa, as idéias transmitidas são descritas e explicadas, mostra-se os seus benefícios, “vende-se a doutrina assim como um farmacêutico vende seus ungüentos”¹⁷². Naquela de tipo sugestiva, a descrição é abandonada para dar lugar a slogans, à repetição, às imagens atraentes: “elle cherche à ‘frapper’ plutôt qu’à convaincre”. Desenvolvida a partir da publicidade, “principalmente sobre o impulso americano”, este tipo de propaganda utiliza pesquisas da fisiologia, da psicologia e da psicanálise para desenvolver suas técnicas¹⁷³.

A propaganda sugestiva trabalha freqüentemente com o inconsciente, produzindo um “conhecimento obscuro”¹⁷⁴, capaz de orientar as ações, mas incapaz de fundamentar logicamente seus motivos. Isto é, o indivíduo que sofre sua influência não saberia traçar as origens da informação que recebe, nem a razão pela qual ele é estimulado. Podemos examinar esse tipo de propaganda a partir da expressão “reflexo condicionado”, que dá nome à teoria resultante dos experimentos realizados por Ivan

¹⁶⁹ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., I, p.11.

¹⁷⁰ Cf. parte I, cap. III, 3.

¹⁷¹ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., I, p.11.

¹⁷² Domenach. **La propagande politique**, op. cit., II, p.15.

¹⁷³ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., II, p.16. O autor cita esta distinção em passagem que trata da publicidade (que possui objetivo comercial, duração mais limitada e divulga um produto particular, cf. p.8), mas afirma que os mesmos métodos serão utilizados também pela propaganda política.

¹⁷⁴ “A diversidade da forma do conhecimento repousa sobre uma condição que acompanha todo conhecimento: a **consciência**. Se estou consciente de minha representação, ela é **clara (klar)**; se não estou, é **obscura (dunkel)**.” (Kant. **Manual dos cursos de Lógica...**, op.cit., (p.69-AK33). Grifos da edição consultada.

Pavlov, cientista russo do final do século XIX e início do século XX. Sergei Tchakhotine descreve assim a experiência de base:

(...) si on donne à un chien de la nourriture, la salive s'écoule automatiquement. C'est un mécanisme, donné par la nature à l'individu dès sa naissance, c'est un réflexe inné ou absolu, selon la terminologie de Pavlov. Il va de soi que si nous faisons entendre à un chien quelconque le son d'une sonnette, cette excitation n'aura aucun rapport avec la salivation. Mais si nous commençons à synchroniser les deux faits, la prise de nourriture et l'excitation sonore, si nous répétons cette coïncidence 40, 50 ou 60 fois, nous pouvons constater qu'après cet "apprentissage" du système nerveux du chien, le son de la sonnette seul, sans aucune prise de nourriture, déclenche la salivation. Une liaison s'est établie, dans l'organisme du chien, entre ces deux excitations, un nouveau réflexe, "artificiel" ou temporaire s'est formé, le "réflexe conditionné", comme l'a nommé Pavlov.¹⁷⁵

Como expõe Wiener sobre este experimento, o interessante é que fora a “repetição concomitante com o estímulo original”, o estímulo substituto não precisa possuir nenhuma característica em particular¹⁷⁶. Segundo o autor, a “insignificância do estímulo substituto indica que o efeito modificador do estímulo original está disseminado [*widespread*], e não confinado a poucos caminhos específicos”. A hipótese apresentada por Wiener relativamente à condução dos impulsos nervosos, é a de que tais estímulos funcionam temporariamente como mensagens do tipo “a quem interessar possa [*to-whom-it-may-concern*]”, isto é, como mensagens indiretas que se disseminam até encontrar um receptor, que é finalmente estimulado¹⁷⁷.

Se esta hipótese está correta, resulta que o efeito do estímulo substituto, que é a mensagem “visível” à consciência, será condicionado por um processo “emocional”¹⁷⁸ anterior, gerado pelo estímulo original e capaz de alterar o modo como a

¹⁷⁵ Tchakhotine, Serge. **Le viol des foules par la propagande politique**. Paris : Ed. Gallimard, 1952. I, pp. 26-27.

¹⁷⁶ Wiener. **The human use...**, op. cit., III, p. 70.

¹⁷⁷ Wiener. **The human use...**, op. cit., III, p. 70.

¹⁷⁸ Como sublinha Wiener, é preciso cautela ao utilizar o termo “emoção” como equivalente de condicionante de reflexos: Again, it is tempting to find the common denominator of hunger and the pain caused by the electrified fence in something that we may call an emotion, but it is certainly going too far to attach emotion to all conditioners of reflexes, without any further discussion of their particular nature.” (Wiener. **The human use...**, op. cit., III, p. 72). Utilizo o termo nessa passagem por estar me referindo à propaganda, a qual age sobre um processo que envolve não apenas a “sensibilidade”, mas a “vontade”,

mensagem substituta é recebida, interpretada e armazenada. Wiener parece concluir próximo a isso, ao afirmar: “(...) the sort of phenomenon which is recorded subjectively as emotion may not be merely a useless epiphenomenon of nervous action, but may control some essential stage in learning, and in other similar processes”¹⁷⁹. Tal entendimento ajuda a compreender a capacidade da propaganda sugestiva de despertar reações inconscientes a partir de mensagens que não possuem qualquer relação direta com a mensagem original considerada em si mesma – pois não há, tampouco, nada que relacione espontaneamente o som da campainha (mensagem substituta) ao alimento (mensagem original).

No método sugestivo da propaganda, a mensagem que é conscientemente notada pelo receptor (mensagem substituta) é capaz de produzir um resultado distinto de seu efeito típico, despertando uma reação que é própria da mensagem original. Na publicidade, recorre-se com frequência ao impulso sexual para obter receptividade com as mensagens substitutas. Domenach apresenta o exemplo de uma marca de água mineral que utiliza a imagem de uma mulher atraente para vender seu produto, e conclui que o cliente “salivará” à lembrança da água, mas não por causa da água¹⁸⁰.

O autor chama a atenção, porém, para a potencial inversão de efeito que o experimento do reflexo condicionado pode produzir. Afirma que quando se prossegue com a experiência em um ritmo regular sem que o alimento seja reintroduzido em algum momento, o som (mensagem substituta) provocará uma “inibição das funções de reflexo, que pode se estender por todo o organismo e engendrar um estado de sonolência”¹⁸¹. Para inverter o efeito, portanto, e inibir ao invés de estimular, assinala, o problema que surge é o de encontrar o ritmo adequado para criar o estado de inibição.

A propaganda política utilizará ora o estímulo, ora a inibição. Creio que é possível considerar que estes são os mesmo efeitos almejados quando os autores modernos afirmavam ser necessário governar por “recompensas e castigos”. Percebe-se,

considerada em suas problematizações filosóficas; e que está além, portanto, dos processos animais “fome” e “dor”.

¹⁷⁹ Wiener. **The human use...**, op. cit., III, p. 72.

¹⁸⁰ “Il n’y a évidemment aucun lien rationnel entre l’eau minérale X et la jolie femme. Il s’agit seulement de *conditionner* le futur client, de sorte que, pour reprendre notre comparaison, il salivera désormais au seul nom de l’eau X qui lui évoquera immédiatement l’image d’une jolie femme sortant de l’onde.” (Domenach. **La propagande politique**, op. cit., IV, p. 39. Grifo do autor).

¹⁸¹ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., IV, p. 38.

de fato, que a propaganda tira muitas de suas lições do pensamento político tradicional. Autores de diversas épocas e de diferentes vertentes do pensamento político ensinaram que é com a esperança e o medo que se mantém o governo, e estes são os sentimentos preferenciais sobre os quais a propaganda política atua. Quando tais sentimentos são explorados nos moldes do reflexo condicionado, eles devem estar sintetizados em formas curtas, fáceis de serem transmitidas, e impactantes, que atingem os sentidos de modo imediato. Nesse sentido, os símbolos são os substitutos mais adequados tomar o lugar da explicação, pois eles condensam as palavras em imagem e geram uma sensibilidade que é, por vezes, maior do que a produzida com a explicação verbal¹⁸². Domenach sublinha como a suástica desempenhava a esse papel inibidor na Alemanha nazista:

Ainsi, la puissance de Hitler est-elle associée à la croix gammée et celle-ci est partout reproduite, de sorte que sa vue rappelle chaque fois au partisan le moment d'exaltation où il se voua corps et âme, à l'adversaire le moment de terreur où il vit arriver sur lui, groupés derrières leurs drapeau sanglant, les uniformes bruns, matraques au poing, le moment où il dut conclure, bon gré mal gré, le pacte de servitude.¹⁸³

O efeito mais destabilizador sobre o indivíduo, não é, contudo, nem o estímulo nem a inibição individualmente considerados, mas a alternância sucessiva entre ambos, com o que se obtém “um estado físico ambíguo e instável”, e um “estado psicológico ambivalente que, do medo ao entusiasmo, compreende todos os graus”¹⁸⁴. Esta foi, segundo o autor que acompanhamos, a grande estratégia nazista.

Mas estas técnicas não pertencem exclusivamente ao governo alemão do passado. Como veremos mais adiante, os prisioneiros de Guantánamo foram submetidos a técnicas que alternavam estímulo e inibição, empregadas pelos militares americanos a fim de obter confissões ou informação¹⁸⁵. Na verdade, quando afirmava em um pronunciamento que o “terrorismo” estava sendo derrotado e, na ocasião seguinte,

¹⁸² “Telle est bien la raison du succès de la propagande nazie sur la masse allemande: prédominance de l'image sur l'explication, du sensible brutal sur le rationnel.” (Domenach. **La propagande politique**, op. cit., IV, p. 35).

¹⁸³ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., IV, pp. 40-41. A referência ao “pacto de servidão” deve-se ao fato de, em passagem anterior, o autor fazer referência à “dialética do senhor e do escravo”.

¹⁸⁴ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., IV, p. 43.

¹⁸⁵ Cf. parte II, cap. VII, 2.

alarmava para o fato de que a “ameaça terrorista” era maior do que antes, o governo George W. Bush estava utilizando o mesmo método com seus cidadãos, a fim de obter consentimento à suas políticas antiterror.

Atualmente o estímulo por sugestão encontra-se em um nível tão específico que seria difícil atualizar o assunto. Algumas técnicas atuais de sugestão vão muito além da produção aprimorada de imagem. O que se dissesse aqui sobre a aplicação de tais recursos na prática cotidiana do governo seria muito mais especulativo do que esclarecedor, mas observando como operam as técnicas sugestivas atuais no âmbito comercial¹⁸⁶, é possível imaginar em que ponto ela estão estas no âmbito estatal.

As técnicas específicas e os instrumentos da propaganda não podem ser exaustivamente listados, pois, assim como o político hábil, o propagandista sabe se adaptar às circunstâncias, e “aplica toda espécie de receitas, segundo a natureza da idéia e da audiência”¹⁸⁷. Quanto aos instrumentos, Domenach relaciona os seguintes: 1) a imprensa: livro, brochura, jornal, cartaz (*l’affiche*) e panfleto; 2) a palavra falada (*la parole*): rádio, alto-falantes e canto; 3) a imagem: fotos, caricaturas, desenhos satíricos e retratos do chefe; 4) O espetáculo: desfiles e manifestações (inclusive em funerais), teatro, cinema e televisão. Ao tratar do assunto em nossos dias, deveríamos incluir ainda a internet aos meios citados.

O fato de a internet permitir maior facilidade de divulgar a opinião, de proporcionar um amplo alcance à mensagem e uma grande velocidade ao conduzir a informação, e a possibilidade de utilizar em conjunto os instrumentos acima mencionados, faz com que ela seja amplamente utilizada por todos os atores – eventuais ou permanentes – da propaganda política. Pela internet, o Estado, os partidos políticos, as organizações sociais, os grupos acadêmicos e os indivíduos divulgam sua opinião ou apresentam sua versão dos fatos¹⁸⁸. Muito já se comentou, por exemplo, que na última

¹⁸⁶ Para despertar o desejo de consumo, por exemplo, utilizam-se músicas que induzem um estado de excitação, ou elementos químicos que produzem aromas capazes de despertar o impulso por adquirir um produto. O propósito é o de explorar todas as possibilidades daquilo que chamamos anteriormente de persuasão perceptiva.

¹⁸⁷ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V, p. 45.

¹⁸⁸ Convém relembra, sem deslumbramento por este aspecto “democrático” da internet, o que foi discutido acima: 1) as novas tecnologias produzem muitas novas mensagens sem criar muitas informações novas; 2) assim como em outras mídias, também na internet, os que possuem mais recursos

eleição presidencial dos Estados Unidos, a internet não foi mero acessório, mas mostrou-se fator determinante para que Barack Obama fosse eleito.

Diferentemente dos instrumentos, as “regras da propaganda”, como as chama Domenach, não parecem ter sofrido mudanças significativas, o que se deve ao fato de muitas delas serem técnicas da persuasão em geral. O autor relaciona seis regras da propaganda política¹⁸⁹. Sobre a “regra de unanimidade e de contágio” já discurremos brevemente em trecho anterior, trata-se de identificar a opinião transmitida com a opinião da maioria. O simples fato de fazê-lo cria um ambiente favorável à idéia transmitida¹⁹⁰. Desnecessário discutir todas detalhadamente, mas convém retomar a chamada “regra de transfusão”, porque ela é componente comum da política “racional”, e porque ela relativiza o poder da propaganda, evitando que se lhe considere como arma absoluta.

A regra em questão se diferencia das demais pelo fato de ser esta mais interativa, já que estabelece uma interlocução mínima do propagandista com os destinatários da propaganda. Ela consiste no fato de partir de pontos em comum com o público a ser persuadido, a fim de ganhar a simpatia inicial dos ouvintes. Feito isso, a nova idéia, contraditória muitas vezes àquela que se assumiu inicialmente, é transmitida de modo sutil entre os argumentos, ocorrendo uma “transfusão da convicção”. Há nesta técnica um grau de simulação e de dissimulação, já que ela faz crer que existe acordo entre as partes e, em seguida, que não há novas idéias, mas apenas argumentos que confirmam um entendimento anterior.

Em um estágio anterior ainda ao da dissimulação, a regra da transfusão requer que se conheça aquilo que agrada ao público. Este saber “descritivo” e o tipo de diálogo que ele estabelece com a opinião que tem a sua frente era identificado por Platão à “sabedoria” e à “arte” sofista¹⁹¹. De fato, de um modo mais geral, a técnica que

possuem maior possibilidade de divulgar suas mensagens (cf. seção 2, supra). Por tais motivos, a internet beneficia mais aquele que busca determinadas informações do que aquele que pretende divulgá-las.

¹⁸⁹ “Règle de simplification et de l’ennemi unique” ; “Règle de grossissement et de défiguration” ; “Règle d’orchestration” ; “Règle de transfusion” ; “Règle d’unanimité et de contagion” e; “La contre-propagande”. (cf. Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V)

¹⁹⁰ Cf. seção 4.1, supra.

¹⁹¹ Platão. **A República**, op. cit., VI; pp. 236-237 (493a-c).

discutimos é precisamente um procedimento da retórica¹⁹², que pode até mesmo não possuir “sabedoria” no sentido platônico, mas que é racional porque requer um apaziguamento do ânimo daquele que expressa a opinião, uma moderação dos meios com vistas a um fim: o convencimento. Este abrandamento não impõe dificuldades ao propagandista profissional, mas não é tarefa simples para aquele convicto de suas idéias, em um contexto em que sua opinião é minoritária. A dificuldade é maior quanto mais dinâmica é a interlocução entre ele e o ouvinte.

A regra de transfusão atesta, portanto, uma das limitações da propaganda: “Les vrais propagandistes n’ont jamais cru qu’on puisse faire de la propagande à partir du néant et imposer aux masses n’importe quelle idée à n’importe quel moment. En règle générale, la propagande opère toujours sur un substrat préexistant”¹⁹³. O estado inicial do público a ser convencido é decisivo, pelo que se percebe que um público com maior capacidade crítica é menos sujeito às influências da propaganda¹⁹⁴.

Convém notar, contudo, que se a propaganda não pode partir do nada e caminhar em qualquer direção, ela pode preparar o momento que lhe permitirá levar ao lugar pretendido. As demais “regras da propaganda” são utilizadas com esse propósito. Com a “regra de orquestração”, por exemplo, há um bombardeamento constante dos indivíduos com as mesmas idéias. Ela envolve repetir um tema “por todos os órgãos de propaganda, em formas adaptadas aos diversos públicos, e tão variadas quanto possível”¹⁹⁵.

Outro método que funciona particularmente bem para criar um cenário favorável é o de incluir a propaganda entre as informações. Sobre isso, já discuti acima quando tratei da persuasão informativa¹⁹⁶, mas é importante sublinhar ainda que quando

¹⁹² “Cette méthode, nous la retrouverions facilement chez les plus grands orateurs de l’antiquité, Démosthène et Cicéron. Les spécialistes modernes de la propagande n’ont fait qu’en étendre systématiquement l’usage à des larges masses, un usage qu’avait d’ailleurs perfectionné la publicité” (Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V; p. 62).

¹⁹³ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V; p. 62.

¹⁹⁴ Por um lado, isso mostra que a educação resguarda o indivíduo das vontades “heterônomas”. Por outro, quando a propaganda ou a publicidade atingem sem dificuldades as pessoas com alto nível de instrução formal, percebe-se que esta instrução pode até conferir um maior nível técnico, mas não produz distinção significativa em termos de capacidade crítica dos que alcançaram os seus graus mais altos e dos que não o fizeram.

¹⁹⁵ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., V; p. 56.

¹⁹⁶ Cf. seção 4.1, supra.

a propaganda permanece oculta nas informações, tornando-se “cada vez menos poética, e cada vez mais estatística”, como coloca Domenach, ela é mais perigosa, porque retira todo o critério de realidade e dificulta eventuais tentativas de resistência:

Les moyens d’information, qu’ils soient aux mains des puissances étatiques ou des puissances d’argent, véhiculent, comme un poison secret, une propagande qui n’ose pas dire son nom (...); et cette propagande pour être moins violente que la propagande effrontée du Dr. Goebbels, pervertit à la longue les esprits, les divise, les désempare, leur ôte la possibilité de se rassembler sur une réalité communément admise, de prendre sur le monde extérieur la référence constante qui leur est nécessaire pour former leur jugement et situer leur action¹⁹⁷.

Diante do fato de que a propaganda e a informação se distinguem cada vez menos, o autor francês se pergunta se não teríamos passado de uma propaganda política para uma “propaganda sociológica” ou uma “propaganda de civilização”, cujo objetivo é o de “integrar o conjunto de cidadãos a uma mentalidade, a costumes homogêneos”¹⁹⁸. Interrogação mais do que pertinente, já que, exceto pelas épocas eleitorais – onde imensos recursos e espetáculos tornam a propaganda política explícita –, verifica-se a despolitização da propaganda, que permanece disfarçada em elementos de uma cultura dominante. Isso é patente no caso da propaganda americana no exterior, que entre os produtos comerciais e culturais, promove um *way of life* favorável à atuação política dos Estados Unidos pelo mundo¹⁹⁹.

Quando a propaganda passa a formar o intelecto, não apenas dizendo o que pensar, mas estabelecendo parâmetros gerais a partir dos quais as experiências são interpretadas e as idéias são formadas, ela está, sem dúvida, mais próxima da educação, no sentido amplo do termo. Na verdade, como foi dito, seria difícil saber se é possível separar definitivamente estes termos. Já o reflexo condicionado que discutimos nesta seção, encontra-se muito próximo ao que consideramos como aprendizado, na medida em que cria no indivíduo não apenas um estímulo ou uma idéia, mas uma orientação

¹⁹⁷ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., VI; p. 99.

¹⁹⁸ Domenach. **La propagande politique**, op. cit., VI; p. 101.

¹⁹⁹ Os países da América Latina o sabem especialmente bem (cf. Tota, Antônio Pedro. **O Imperialismo Sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000). Domenach faz breve referência à propaganda cultural americana, na passagem aqui discutida.

capaz de relacionar estímulos ou idéias distintas. É certamente esta proximidade que leva Wiener a considerar que o experimento de Pavlov foi antecipado, no campo da filosofia, por Locke, em suas considerações sobre a “associação de idéias”²⁰⁰, uma teoria sobre o aprendizado em geral²⁰¹.

4.3. Educação:

*Mas de todos os meios que já mencionei, o mais eficiente para assegurar a estabilidade da constituição, apesar de geralmente negligenciado, é a adaptação da educação às formas de governo*²⁰².

O fato de muitos autores políticos de distintas épocas e de diferentes vertentes terem tratado da educação demonstra já a importância do tema para a política. Platão a mostrava como fundamental à ordem social, tanto que era a educação que viria a evitar criação ininterrupta de leis e os excessos de particularidades legais que o autor condenava²⁰³. Ao apontar esta posição de destaque que o assunto possui na *República*, Aristóteles o critica dizendo que embora o tema possua papel determinante, Platão trata apenas da educação dos governantes, e nada diz sobre como seriam educados os artesãos e agricultores, que compõem a maioria na cidade²⁰⁴.

Durante a Idade Média, a educação “formal” dos indivíduos era confiada principalmente à Igreja, instituição monopolizadora do conhecimento e que instruíra também as ações dos príncipes nos assuntos de governo. Grande parte daquilo que consideramos como escritos “políticos” medievais são textos cujo objetivo era o de ensinar aos governantes como preservar as virtudes cristãs no exercício de sua função.

Na época moderna, a presença da educação nos textos políticos parece ser igualmente marcante. Mesmo Hobbes, apesar de sua visão negativa da natureza humana, confia na educação e na instrução do povo como instrumento de governo. O

²⁰⁰ Cf. Wiener. *The human use...*, op. cit., III, pp.67-68.

²⁰¹ Locke, John. *An Essay Concerning Human Understanding*. II, 33. Versão digital disponível pelo site da University of Adelaide: <http://ebooks.adelaide.edu.au/l/locke/john/l81u/>.

²⁰² Aristóteles. *Política...*, op. cit., V, 7; p. (1310a)

²⁰³ Platão. *A República*, op. cit., IV; pp. 147-148 (425b – 427c).

²⁰⁴ Cf. Aristóteles. *Política...*, op. cit., II, V.

autor apresenta o senso comum por uma imagem recorrente, que expõe a possibilidade de instrução intelectual: “Por sua vez, o espírito da gente vulgar, a menos que esteja enodado por uma dependência em relação aos poderosos, ou rabiscado com as opiniões dos seus doutores, é como papel em branco, pronto para receber seja o que for que a autoridade pública queira nele imprimir”²⁰⁵. É possível, portanto, que a “gente vulgar” aja segundo os preceitos que lhe são ensinados. Na verdade, diz Hobbes, é o intelecto dos poderosos e eruditos que são mais rígidos, devido aos interesses destes de manterem sua autoridade²⁰⁶.

A partir da época moderna isso se verifica cada vez mais, pois a educação entra na lista dos “negócios do Estado”, e suas instituições assumem o papel de definidoras dos temas, dos valores e dos princípios ensinados. Para o pensamento absolutista, não há dúvida de que o Estado pode censurar e direcionar a educação como melhor lhe servir. É apenas no século XVIII, quando ganha força uma idéia de “sociedade” capaz de competir pela representação do “público” contra a idéia de “Estado”²⁰⁷, que se argumentará que a educação deve ser provida e promovida pelo Estado, mas não direcionada por este.

A educação, dependendo de como é transmitida, pode passar de disciplinadora a questionadora. Ao Estado, certamente, interessa que os princípios ensinados não sejam opostos à sua manutenção. Parece ser este o limite de uma educação institucional, mesmo quando se assume que não cabe aos órgãos oficiais um direcionamento específico da instrução. Fala-se aqui de “princípios”, pois apesar da quantidade de informações e conhecimentos específicos que o indivíduo recebe por meio das instituições de ensino, não parece ser as especificidades e os detalhes destas informações o que mais influenciará o seu comportamento na sociedade em que vive, mas uma abstração e uma generalização dos valores implícitos em tais informações. Como bem se sabe, boa parte do conteúdo recebido durante o processo educacional é simplesmente esquecido pelos indivíduos em suas experiências pós-escolares, mas verifica-se que, apesar disso, indivíduos formados pelas mesmas instituições ou segundo as mesmas diretrizes pedagógicas – isto é, segundo orientações gerais sobre o

²⁰⁵ Hobbes. *Leviatã...*, op. cit., II, 30; p. 285.

²⁰⁶ Na frase imediatamente anterior à citada; cf. Hobbes. *Leviatã...*, op. cit., II, 30; p. 285.

²⁰⁷ Cf. parte I, cap. III, 1.3.

conteúdo e o método do ensino – tendem²⁰⁸ a preservar um juízo comum sobre os fatores sociais que observam, assim como um comportamento semelhante na sociedade. Considerando ou não que isto pode ser chamado de “princípio”, convém reconhecer que a educação produz algo de permanente, que exercerá influência em ocasiões diversas e que fará com que o indivíduo geralmente se comporte de modo semelhante sempre que vivenciar situações semelhantes. Isto é, a educação define um comportamento espontâneo, mas não natural, ao qual chamamos “costume”:

Therefore, since custom is the principal magistrate of man's life, let men by all means endeavor, to obtain good customs. Certainly custom is most perfect, when it beginneth in young years: this we call education; which is, in effect, but an early custom.²⁰⁹

Explica-se assim, portanto, um dos motivos da ampla presença deste tema nos escritos políticos. Ocorre que a educação, ao ensinar aos indivíduos um determinado tipo de comportamento que definirá o modo como ele agirá na sociedade e frente ao poder constituído, é capaz de sustentar o governo ou enfraquecê-lo. Em grande medida, portanto, ela é responsável por formar o costume, e no que se refere à política, aquele costume especialmente relacionado à manutenção da ordem: a obediência.

4.3.1. Costume

*E deve-se considerar que não há coisa mais difícil de tratar, nem mais duvidosa em conquistar, nem mais perigosa na conservação, do que fazer-se chefe para introduzir novos ordenamentos.*²¹⁰

O costume é um dos mais poderosos elementos da manutenção política, pois une em torno de uma mesma prática, ou de uma mesma idéia, governantes e

²⁰⁸ Não se trata de sustentar nenhuma espécie de determinismo, mas apenas de apontar uma direção geral mais provável, uma tendência, como se disse. De fato, a ambivalência da educação, sua possibilidade de promover ou dificultar uma capacidade crítica, a obediência ou a insubordinação, parece excluir quaisquer possibilidades de um determinismo absoluto.

²⁰⁹ Bacon, Francis. **Of Custom and education**. In: Essays..., op. cit., p. 45.

²¹⁰ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., V, p.73.

governados, exploradores e explorados, a opinião vulgar e a ciência especializada. Ele forma o núcleo da cultura, e na falta de uma verdade incontroversa, se estabelece como realidade convencionada, substituta. Seu êxito está em fazer "figuras artificiais" se passarem por "conformações naturais", para usar os termos de Naudé²¹¹. Este mesmo autor apresenta os costumes como ponto central da razão de Estado²¹², e após citar exemplos de práticas características de alguns povos, acrescenta:

(...) semblables lois et façons de faire particulieres à chaque nation, que n'ont toutes pour fondement autre droit que celui de l'Estat, et neanmoins sont tres-religieusement observées, comme estant du tout necessaires à la manutention et conservation des Etats qui les pratiquent.²¹³

Boa parte da força social dos costumes provém do fato de ser este uma prática ou uma opinião majoritária. Mas outros fatores somam-se a este para dotar de autoridade os procedimentos habituais. Por ser um tipo de ação espontânea para determinado grupo, o costume estabelece a realidade de uma convivência comum. Este grupo irá, portanto, julgar como necessárias as ações que se relacionam ao seu modo de proceder corriqueiro. A contingência do agir sendo ordinariamente desconhecida pelos seus integrantes, tende-se a confundir aquelas ações habituais com um procedimento natural, cujo desvio será observado como transgressão²¹⁴.

O principal fator determinante para o costume é certamente o tempo, pois é este que o produz, que lhe confere autoridade na prática e legitimidade no entendimento. É este também o elemento mais visível nas discussões dos autores políticos sobre o costume. Para lidar com a relação entre costume e tempo, podemos partir de algumas considerações feitas por Maquiavel, de onde passarei a outros problemas que a discussão do tema requer.

²¹¹ No trecho, Naudé cita o costume das mulheres chinesas de usar calçados pequenos para parecer ter os pés menores. Segundo o autor este foi um modo de "remediar as desordens nas suas famílias", já que aderindo a esse hábito, as mulheres teriam dificuldades de se equilibrar e só poderiam sair de casa acompanhadas, "sob os braços de dois ou três criados." (Cf. Naudé. **Considerations politiques**...., op. cit., II, pp.84-85).

²¹² Cf. nota 42, supra.

²¹³ Naudé. **Considerations politiques**...., op. cit., II, p.102.

²¹⁴ Daí ser o costume o principal juiz para definir o que é "loucura". E daí também o espanto – e, não raro, a ira – de um povo com os hábitos de outro.

O autor do *Príncipe* atesta a força dos costumes em diversos momentos deste livro. No terceiro capítulo, afirma-se que o príncipe não deve tentar alterar as leis e impostos das regiões conquistadas²¹⁵. Em outra parte, a força do hábito é apresentada de modo ainda mais incisivo, por se tratar de um hábito que diferentemente dos demais, em seu entender, não se modifica como o tempo: a liberdade. Ao discorrer sobre as cidades que “estão habituadas a viver em liberdade”, Maquiavel afirma que se um príncipe conquista tais cidades ele tem três opções para preservar o poder²¹⁶, mas que:

(...) na verdade, não há uma maneira segura de possuir a província a não ser destruindo-a. E aquele que se torna senhor de uma cidade acostumada a viver livre e não a destrói deve esperar por ela ser destruído, porque em suas revoltas ela sempre terá como refúgio a palavra liberdade e suas antigas leis [*ordini*], as quais nem o transcorrer do tempo nem a distribuição de benefícios jamais faz esquecer.²¹⁷

Em passagem anterior, contudo, Maquiavel expõe o funcionamento mais comum dos costumes frente ao tempo, ao afirmar que os costumes devem ser mantidos quando se pretende conservar um estado hereditário. A explicação do autor é a seguinte: “E na antiguidade e continuação do domínio são extintas a memória e os motivos das inovações: porque uma mudança sempre deixa o fundamento [*adentellato*] para a edificação de outra”²¹⁸.

Convém nos determos nessa passagem porque ela evidencia uma série de questões sobre o assunto. Fundamental neste ponto é notar que o trecho apresenta o termo contrário ao costume, qual seja, a inovação. Para evidenciar as contingências do tema, parece apropriado tratá-lo a partir da relação dialética entre estas duas noções. É preciso, contudo, que se atente a uma ambigüidade que torna esta dialética atípica. Em certo sentido, costume e inovação são termos antitéticos, pois a presença de um deles faz recuar o outro. Este é o modo mais claro de seu funcionamento coletivo: o costume (ou hábito) e a inovação (ou criatividade) funcionam sobre a sociedade por estímulo e

²¹⁵ Maquiavel. *O Príncipe*, op. cit., III, p.39.

²¹⁶ Arruiná-la, habitá-la pessoalmente, ou deixá-las sob suas próprias leis e criar nelas um governo aristocrático (*stato di pochi*) que lhe permita cobrar tributo (*pensione*).

²¹⁷ Maquiavel. *O Príncipe*. Trad. Edson Bini. Hemus: Curitiba, 2002. V, p.65. A outra tradução, que utilizo como principal e a cujas demais notas se referem, estava particularmente confusa nessa parte.

²¹⁸ Maquiavel. *O Príncipe* (Ed. Bilíngüe), op. cit., II, p.35. Nota do tradutor suprimida.

inibição. Talvez haja uma multiplicidade de resultados possíveis, mas algumas probabilidades são nítidas e se efetivam quando o efeito produzido por cada um dos termos tende a se reforçar e estimular seu próprio desenvolvimento como em um sistema de *feedback* positivo. Ou seja, o costume inibe a inovação e estimula o costume; a criatividade estimula a criatividade e inibe o hábito.

Há, contudo, uma possibilidade – que pode também ser pensada a partir do trecho citado²¹⁹ – em que os dois termos (costume e inovação) se apresentam de modo não conflituoso, a saber, quando se fala em “hábito de inovar”. Por mais que não seja colocado expressamente desse modo, o problema é recorrente no pensamento político, e está ligado, por exemplo, aos temas da insaciabilidade dos desejos e da inconstância do povo²²⁰. Reside neste desejo de novidade um empecilho para a manutenção do poder constituído, que melhor se garante quanto menos precise “adaptar à natureza do tempo”.

Formuladores da política estatal e autores que pensaram a conservação do poder se perguntaram, portanto: como inibir esse costume atípico, que assim como o hábito de liberdade²²¹, possui um potencial desestabilizador do poder? Uma solução capaz de lidar com o problema ao invés de eliminá-lo parece ter tardado a surgir.

A resposta tradicional é uma solução repressiva do dito “desejo de inovar”, porque busca fazer o problema retornar ao quadro dialético acima exposto. A solução de Maquiavel, por exemplo, presente na referida passagem e em outras, foi a de evitar as mudanças sempre que possível. Esta, como algumas soluções similares, não constitui uma verdadeira resposta ao hábito de inovar; a pergunta que ela responde de modo mais preciso é apenas a de como evitar as inovações. Aparentemente assume-se que uma vez estabelecido tal hábito não há muito a fazer, a não ser opor-se a ele pela repressão. Em todo caso, tal recurso pode ser considerado um meio pelo qual se pretende evitar que este cenário de risco se estabeleça.

O problema torna-se mais complexo quando se volta para o evento de constituição do poder. No trecho citado, Maquiavel compara as dificuldades de um “principado novo” com as que surgem quando se pretende manter “principados

²¹⁹ “(...) uma mudança sempre deixa o fundamento para a edificação de outra”.

²²⁰ Cf. parte I, cap. V, 2.

²²¹ Cf. nota 217, supra, e passagem relacionada.

hereditários”, e afirma que para preservar estes últimos basta uma “*ordinaria industria*” por parte do príncipe²²², de onde se entende que são mais fáceis de serem conservados.

O problema colocado por Maquiavel ao se referir a um novo governo precisa ser enfrentado por todo poder constituído, pois este também foi, em certo momento, poder constituinte; e esta simples lembrança pode agir contra a ordem estabelecida. Para suprimir esse latente sentimento de criatividade que a consciência de um momento de criação do poder pode despertar – e que o autor florentino expõe como uma dos grandes obstáculos ao principado novo – surge com frequência o argumento da tradição.

Estabelecer uma tradição do poder ou a “antiguidade e continuação do domínio” significa, em primeiro lugar, ser capaz de mudar o foco dos eventuais questionamentos da novidade para a continuidade, fazendo com que a consciência histórica estimule o conformismo ao invés da inovação. Além disso, sob outra perspectiva, trata-se de mostrar que a autoridade baseia-se também no costume, reconhecido como fonte do direito em diversos momentos históricos e, mais ainda, no contexto dos governos monárquicos – não apenas medievais, mas também modernos. Como expõe um estatista francês do século XVII, a antigüidade do direito o reforça: “La vieillesse des ces droits si anciens ne peut affaiblir ou diminuer leur vigueur: au contraire cette profonde antiquité en augmente la force.”²²³.

Atestar a duração ou a linhagem do poder é, portanto, um modo de reforçar a autoridade. Para tal objetivo busca-se afirmar a existência de uma continuidade formal do poder, de cuja prova material é geralmente a antiguidade das instituições. O caso do Estado moderno é modelar deste tipo de solução institucional, mas a solução em si não pode ser dita moderna. Podemos encontrá-la precocemente, por exemplo, na idéia dos “dois corpos do rei” estudada por Ernst Kantorowicz. Expõe este autor que mesmo que uma teorização da continuidade só tenha ocorrido a partir do século XIII com a redescoberta dos textos de Aristóteles, “the development towards continuity in the fields

²²² Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., II, p. 34.

²²³ Jacques de Cassan (1632), citado em Thuau. **Raison d’Etat** ..., op. cit. V, p.302.

of law and politics was already in full swing before an influence of the new philosophy could have been effective. Practice, as usual, preceded theory”²²⁴.

Essa continuidade era reforçada de distintos modos. O ritual instituído na monarquia francesa de proclamar “*Vive le Roy!*” após ouvir “*Le Roy est mort*”, encontrava seu paralelo exato na Inglaterra com “The King is dead. Long live the king!”. Outro modo comum à França e à Inglaterra era a produção de efígies dos reis. Bredekamp assinala que tais imagens serviam para “restituir a presença” dos soberanos, e relata que no século XVII a Abadia de Westminster contava com uma coleção de dez efígies de reis, que mostrava a sucessão do poder monárquico desde Edward III, morto em 1377. Além da continuidade, tais imagens expunham a unidade da realeza, e o fazia – importa sublinhar esse ponto – de modo amplamente acessível:

A reunião delas [efígies] deveria tornar evidente a imortalidade da realeza, sobretudo porque este panóptico dos corpos fictícios ia desde Eduardo III, passando pelos Tudors, até os Stuarts, unindo assim diferentes dinastias. O conjunto trazia aos sentidos o que, de outro modo, estaria apenas na possibilidade do olho interior ou de um olhar sobrenatural para o qual o tempo não conta: transpor do passado para o presente e para o futuro a cadeia mental dos dignitários e compreendê-la como uma figura composta, que foi decomposta pelo tempo²²⁵.

A importância deste artifício era considerável, pois permitia transmitir de forma simples e direta a idéia de continuidade. Com as efígies a continuidade podia ser “vista” ao invés de mentalizada²²⁶.

²²⁴ Kantorowicz, Ernst. **The King's two bodies: a study in medieval political theology**. Princeton: Princeton University Press, 1997. VI,1; p. 273

²²⁵ "Leur assemblée devait rendre l'immortalité de la royauté d'autant plus évidente que ce panoptique des corps fictifs allait depuis Édouard III, en passant par les Tudors, jusqu'aux Stuarts, unissant ainsi différentes dynasties. L'ensemble faisait tomber sous le sens ce qui autrement était en la seule possibilité de l'œil intérieur ou d'un regard surnaturel pour qui le temps ne compte pas : transposer du passé dans le présent et l'avenir la chaîne mentale des dignitaires, et la saisir ainsi comme une figure composite, décomposée par le temps" (Bredekamp, Horst. *Stratégies visuelles de Thomas Hobbes: Le Léviathan, archétype de l'État moderne*. Trad. Denise Modigliani. França: Editions MSH, 2003. V, p. 98).

²²⁶ Como discutido acima, as imagens potencializam o poder de persuasão (cf seção 4.2), mas, para ressaltar a relevância do aspecto explicitado por Bredekamp, convém lembrar, de passagem, que a visão foi muitas vezes entendida como o “sentido do conhecimento”. Santo Agostinho, por exemplo, diz que a curiosidade é chamada no texto bíblico (1, Jo 2, 16) de “(...) concupiscência dos olhos, por serem estes os sentidos mais aptos para o conhecimento.” (Santo Agostinho. **Confissões**. Trad. J. Oliveira dos Santos e A. Ambrósio de Pina. São Paulo : Nova Cultural, 2000. X, 35 ; p. 296).

É importante sublinhar ainda a proposta de Bredekamp de se verificar as relações imagéticas e filosóficas entre o significado social das efígies e os diversos componentes teórico-argumentativos do *Leviatã* de Hobbes. Recorrendo, por exemplo, à construção de figuras compostas e à idéia de “eternidade artificial”, diz o autor, Hobbes pretende criar aquele aspecto de continuidade que os monumentos fúnebres do rei evocavam de modo tão imediato²²⁷. O *Leviatã* responde não apenas à composição do poder, mas também à sua duração²²⁸.

Participando dessa mesma resposta que ora discutimos, uma outra opção usada para fundamentar a autoridade a partir do tempo, é a de tentar criar a tradição – mesmo contra os atestados contrários – ignorando as mudanças políticas que restringiram ou eliminaram uma autoridade de determinado local. Etienne Thuau expõe como tal artifício era importante para o “sonho imperial” francês do século XVII. Informa-nos o autor que Richelieu possuía um quadro de juristas e advogados encarregados de comprovar o direito da coroa francesa sobre diversos territórios:

Le 20 septembre 1641 il écrit au chancelier: "je vous ai demandé un abrégé des droits du roi sur Milan, sur Naples, sur Sicile, sur le Piémont et lieux adjacents ; comme aussi ce que nous avons à dire pour nous défendre des prétentions que les ennemis ont sur le duché de Bourgogne. Je vous prie de les envoyer promptement, parce que j'en ai besoin pour l'instruction de la paix".²²⁹

Escritos de origem governamental ou de iniciativa privada surgiram por décadas para “comprovar” o direito da monarquia francesa sobre vastos territórios. Os textos tinham em comum o fato de recorrerem à história da *Maison de France*, e ligavam Luís XIII a Carlos Magno e mesmo a personagens muito anteriores a este. Alguns dos territórios pertencem hoje ao Estado francês, mas os supostos diretos franceses se estendiam além da Europa: Artois, Metz, Toul, Verdun, o Império germânico, Flandres, Milão, Nápoles, Sicília, Portugal, Navarra, Castela, Aragão,

²²⁷ Cf. Bredekamp, Horst. *Stratégies visuelles*...., op. cit., V ; e Bredekamp, Horst. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt, via Thomas Hobbes**. Trad. Melissa Thorson Hause and Jackson Bond. Critical Inquiry, Vol. 25, No. 2, "Angelus Novus": Perspectives on Walter Benjamin. The University of Chicago Press, 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1344202>. Acessado em 10/04/2008.

²²⁸ Retornarei a esse problema específico no capítulo seguinte (cf. parte I, cap 5, 4.2).

²²⁹ Thuau. *Raison d'Etat* ..., op. cit. V, p.302.

Catalunha, Mallorca, Suíça, Hungria, Polônia, Jerusalém e Constantinopla²³⁰. Certamente não se esperava que todos estes territórios passassem ao domínio francês apenas devido aos argumentos apresentados. O propósito, porém era o de negociar a partir de um ponto mais favorável – algum “direito” a partir do qual se pode argumentar seria melhor que direito nenhum –, e o de justificar as guerras sob o manto da ilegitimidade do direito do inimigo: "L'Empire n'est à présent tenu que par usurpation sur la couronne de France, et (...) la couronne de France (...) et la couronne impériale appartient légitimement aux Rois très Chrétiens, à l'exclusion de toutes autres Princes"²³¹.

Em grande medida, a estratégia tradicionalista consiste em fazer parar a história no momento mais conveniente e daí pintar o retrato que servirá de título de legitimidade. Mas quando isso é feito não é esta a visão que se pretende passar. Os autores franceses mostravam os retratos como se estes estivessem, na verdade, guardados, e eles não tivessem feito mais do que encontrá-los. Da idéia de um costume que cria o direito chega-se assim à idéia de um direito que foi usurpado por novos costumes. Com efeito, certos argumentos mostram um conflito mais estritamente jurídico, ao alegar que os direitos da Coroa podem ser usufruídos, mas são inalienáveis e imprescritíveis, de modo que “toda alienação é considerada como nula”²³².

Esta resposta – o atestado da tradição – muda o modo de se observar o tempo, fazendo com que o foco do problema da autoridade passe de uma representação pontual deste (do momento da criação do poder) para uma representação linear (o período de sua duração). Como a resposta anterior, que simplesmente aconselha a evitar as inovações, esta é uma tentativa capaz de prevenir, mas aparentemente incapaz de sanar o “hábito de inovação” que pode ser produzido com o aparecimento de um novo governo. Por mais que desvie a atenção do advento do poder governante, essa solução precisa assumir um evento inicial, e, portanto, reconhece, mesmo que em menor medida, aquela indesejável novidade que se pretendia evitar.

²³⁰ Thuau. **Raison d'Etat**..., op. cit., V, p.288 e 302-303.

²³¹ Jacques de Cassan (1627), citado em Thuau. **Raison d'Etat**..., op. cit., V, p.288.

²³² Thuau. **Raison d'Etat**..., op. cit., V, p.302.

Uma terceira solução, mais sagaz que as anteriores, é aquela que transporta para o âmbito intelectual o evento inovador da história. Trata-se de apagar a memória da mudança e substituí-la por uma narrativa capaz de explicar o estado presente e de prolongá-lo rumo ao futuro. A narrativa pode ser mostrada como “história imemoriável” ou como retrato do evento logicamente mais provável. O mais importante, porém, é que, sendo ou não rigorosamente lógicos, tais discurso evitam a transmissão de informações históricas.

A mitologia pode ser considerada como participante desse procedimento de fundamentação da autoridade – moral, política, ou ambas. Pela complexidade dos conceitos e distanciamento procedimental dos mitos relativamente aos conceitos e procedimentos aqui utilizados, considero ser pertinente não abordar teoricamente o problema da autoridade do mito. Convém, contudo, apontá-lo, e parece possível indicar como exemplo, agora de modo mais textual, o já mencionado discurso de Platão sobre a “nobre mentira”. Nele Sócrates diz que é preciso fazer crer, tanto aos chefes quanto aos cidadãos, que eles nasceram da terra, sua “mãe e nutriz” e que por isso devem defendê-la e considerar os outros cidadãos como irmãos. A aptidão para os diferentes cargos, porém, é justificada do seguinte modo:

“Sois todos irmãos na cidade, dir-lhes-emos, continuando essa ficção; mas o deus que vos formou introduziu o ouro na composição daqueles dentre vós que são capazes de comandar: por isso, são os mais preciosos. Misturou prata na composição dos auxiliares; ferro e bronze, na dos lavradores e artesãos. Comumente gerais filhos semelhantes a vós mesmos; mas, como sois todos parentes, pode acontecer que, do ouro, nasça um rebento de prata, da prata um rebento de ouro e que as mesmas transmutações se produzam entre os outros metais.”²³³

Também no mito, o medo participa da autoridade. Para reforçar sua aceitação Sócrates, acrescenta ao fim da narrativa que “(...) um oráculo afirma que a cidade perecerá quando for guardada pelo ferro ou pelo bronze.” (415c). Significativo ainda para a relação entre o mito e o costume, é a resposta de Glauco, quando Sócrates lhe pergunta se ele conhece “algum meio de levá-los a acreditar nesta fábula”. Evidenciando a importância do tempo, Glauco afirma que estabelecer tal crença é

²³³ Platão. **A República**, op. cit., III; pp. 134-135 (415a-b).

difícil, mas “poder-se-á fazer com que nela acreditem os seus filhos, os seus descendentes e as gerações subseqüentes.” (415d).

Obliterar a memória sobre o início da estrutura do poder não é, contudo, método exclusivo do pensamento antigo. Distinta em termos de composição, mas com funcionamento similar, temos no pensamento político moderno a narrativa do pacto social. Diversas variantes dessa mitologia racionalizada serão utilizadas ainda na política contemporânea. Em Hobbes, ao menos, que é referência oculta ou expressa dessa corrente de pensamento, o pacto será efetivamente usado como forma de escapar à história e à sua potencialidade criativa. Vimos no final do capítulo anterior Hobbes comentar que aqueles que pretendem justificar “a guerra, pela qual o seu poder foi pela primeira vez alcançado” solapam sua própria autoridade, pois “enquanto inutilmente pensam justificar-se, justificam todas as rebeliões triunfantes que a ambição a qualquer momento depois levantar contra eles e contra os seus sucessores”²³⁴. Tal entendimento aproxima-se daquele encontrado na passagem citada de Maquiavel, no ponto em que este último afirma que uma mudança “sempre deixa o fundamento para a edificação de outra”. A diferença principal é que Maquiavel opera sua reflexão em um quadro histórico, enquanto Hobbes o faz sob uma perspectiva intelectual – poderíamos talvez dizer moral –, isto é, colocando o problema da novidade na sua justificação e não no fato²³⁵. A conclusão, contudo, é comum a ambos: a novidade estimula a novidade.

Para Hobbes, percebe-se na mesma passagem, trata-se de dizer que o passado não é o fundamento da autoridade, pois se fosse assim o governo não poderia ser *justificado*²³⁶. Para não precisar justificar a novidade, portanto, Hobbes sacrifica o

²³⁴ Hobbes. **Leviatã**..., op. cit., “Revisão e Conclusão”; p. 586.

²³⁵ Tal distinção relaciona-se, sobretudo, com as diferenças daquilo que venho ao longo da pesquisa chamando de momento filosófico, e, além disso, com uma especificidade do pensamento de Maquiavel – o fato de este autor não incorrer no debate sobre as justificativas do poder, expondo geralmente suas considerações a partir do pressuposto da utilidade (cf. parte I, cap. II). Apontei que o modo de pensar a política a partir de seus fundamentos é tipicamente moderno, e busquei explicar como Hobbes evita a história como base para seus argumentos. Essa é mais uma passagem onde é possível notar o contraste entre um pensar histórico (o de Maquiavel e o da razão de Estado), e outro, de cujo Hobbes é expoente, que opera principalmente no quadro da racionalidade abstrata – abstraindo o evento histórico. (cf. parte I, cap. III, 4 e 5).

²³⁶ “Portanto, aponto como uma das mais ativas sementes da morte de qualquer Estado que os conquistadores exijam, não apenas a submissão das ações dos homens a eles no futuro, mas também a aprovação de todas as suas ações passadas, conquanto existam poucas repúblicas no mundo cujos primórdios possam em consciência ser justificados.” (Hobbes. **Leviatã**..., op. cit., “Revisão e Conclusão”, p. 586).

argumento da tradição. Se tal recurso fosse adotado no pensamento político pré-moderno, a autoridade ficaria desprovida de fundamentação temporal, e o poder governante, ao invés de ser justificado, precisaria ser exposto, torando-se condicionado à sua capacidade presente²³⁷. O autor inglês acaba por seguir parcialmente esse percurso, ao dizer que o poder do soberano depende “da posse”. Ocorre, porém, que como o próprio Hobbes aponta, essa perspectiva não participa da lógica argumentativa principal do texto²³⁸, aparecendo apenas pontualmente na sua “revisão e conclusão”. Sendo assim, convém perceber que é outro o modo pelo qual Hobbes elude o problema do surgimento do poder. Tal desvio é feito quando o autor transpõe a criação do governo para o plano da racionalidade, fazendo referência a um “pacto social” surgido das “leis naturais” de auto-preservação.

Ambos os recursos empregados por Hobbes permitem evitar o impulso criativo da consciência histórica da criação do poder, mas é esse segundo procedimento, mais precisamente, que lhe permite ocultar o caráter histórico da autoridade. Contra o desejo de inovação, na verdade, o argumento da posse é suplementar ao da racionalidade, já que a posse do poder – isto é, a capacidade de aplicá-lo – permite “convencer” aqueles que rejeitaram o argumento da razão. A “palavra” e a “espada” não funcionam juntas apenas no exercício do governo, mas na própria lógica argumentativa que o fundamenta. Aos que não basta o argumento da paz (pacto), Hobbes apresenta o argumento da força (posse): “(...) covenants, without the sword, are but words (...)”²³⁹.

²³⁷ No contexto italiano dos séculos XV e XVI, os *condottiere*, e poderes locais semelhantes, mantinham-se sem fundamento de tradição, mas eram justificados recorrendo-se ao conceito de virtude em seu significado renascentista mais comum – dotado ao mesmo tempo de valores mundanos e valores morais/religiosos. Diante disso pode-se perceber o quanto o pensamento de Maquiavel foi singular, porque, além pretender fundar o governo sem recorrer à tradição – o que já não era sem precedentes –, o autor retira do conceito de *virtù* sua conotação moral, dispensando também o fundamento moral-religioso. Sem justificativa temporal (tradição) ou atemporal (moral), o caminho de Maquiavel foi este que é aqui apontado: fundar o governo a partir da capacidade política instantânea. Sob certo aspecto isso significaria um recurso constante à força do governante. (Para discussão sobre *virtù* em Maquiavel, cf. parte I, cap. II, 3)

²³⁸ “Uma das razões disto [da geração imperfeita da república] (*que ali não mencionei*) é esta: todos eles justificam a guerra, pela qual o seu poder foi pela primeira vez alcançado e da qual (segundo pensam) o seu direito depende, e não *da posse*.” (Hobbes. **Leviatã**..., op. cit.; “Revisão e Conclusão”, p. 586. Grifos meus).

²³⁹ Hobbes, Thomas. **Leviathan or the matter, form, and power of a commonwealth ecclesiastical and civil**. Cap. XVII (p. 143 na edição brasileira). Disponível no site da Oregon State University, em: <http://oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/hobbes/leviathan-contents.html>.

A forma moderna de transferir da história para o intelecto a novidade do poder, é um procedimento aparentemente arriscado de conter o “hábito de inovação”, já que, em grande medida, ela se baseia na capacidade de raciocínio lógico daquele que receberá a narrativa²⁴⁰. Assim sendo, por um lado, a imprecisão lógica do receptor pode minar o esforço persuasivo do discurso ou, por outro, sua capacidade lógica pode fazê-lo tirar conclusões divergentes a partir do mesmo “evento racional” narrado. Restringindo-nos ao exemplo dado, convém lembrar que a idéia de pacto social pode servir de base tanto para o absolutismo, quanto para o liberalismo; ela pode ser usada como justificativa para afrontar um regime monárquico em nome de um regime democrático, ou vice-versa.

O funcionamento sociológico desta última resposta que discutimos, porém, não pode ser pensado apenas em termos de lógica individual. Considerada para se compreender o comportamento coletivo, essa solução é mais imediata do que racionalmente mediada. É a cultura – no sentido de opinião coletiva, de mentalidade – que, na maioria dos casos, irá fazer com que o indivíduo responda “sim” ou “não” ao discurso narrado, e que, além disso, dirá *como* aceitá-lo, no caso da resposta positiva – isto é, se tal discurso será interpretado em um sentido ou em outro. Sob essa perspectiva, o indivíduo não precisa acompanhar toda a lógica do pacto social, basta que esta mentalidade amplamente aceita afirme sua “existência” e, em contrapartida, que ela condene como ilegítimos aqueles que afrontam sua interpretação consolidada. Certamente, é nesse funcionamento social, mais do que no procedimento lógico, que repousa a eficácia da resposta discutida.

Há, porém, um último obstáculo que esta resposta enfrenta. Apesar de ser mais precisa – já que é uma solução mais específica que as anteriores, e não um método apenas preventivo contra o problema do hábito de inovar –, esta solução deve se arriscar no convívio com a novidade para que mantenha sua força, pois o “evento inicial” deve ser repetidamente lembrado e reinterpretado a fim de acompanhar a complexidade da dinâmica social. Quando surgem divergências notáveis entre o mito narrado e o fato, o que evita que a resposta mitológica seja abandonada é a força da opinião coletiva, pois diante do conflito entre a narrativa e o fato, a cultura acaba geralmente por acomodar o

²⁴⁰ Percebe-se mais uma vez, a importância das imagens no *Leviatã* de Hobbes, como estudadas por Bredekamp. Elas operam como simplificadora do discurso e facilitadora do entendimento.

último à primeira – já que o pensamento coletivo é de tipo mais dogmático do que crítico.

Pela ótica do indivíduo, o convívio da novidade com a manutenção parece ser possível por estar dita “novidade” no âmbito da abstração racional, e não no plano histórico. Disso resulta que a criatividade individual que pode dela surgir funcionará como um saber incompleto, pois sem encontrar meio de se manifestar no agir, permanece limitada ao pensar. Isso ocorre porque lhe falta o conhecimento sobre os meios, que uma narrativa histórica tende a apresentar, mas que um discurso abstrato geralmente desconsidera. Para este indivíduo no qual o pacto social estimula a inovação ao invés da continuidade, por exemplo, permanecerá a pergunta: “como realizar um novo pacto social?”.

A quarta e última resposta visualizada não apenas tolera, mas promove a convivência entre o hábito de inovar e a conservação política. A proposta é a de permitir mudanças processualmente regulamentadas. Ou seja, as novidades são limitadas principalmente em função dos processos que as provocam. Como exemplo típico, temos as democracias representativas, cujas mudanças dos níveis mais altos do poder estão condicionadas à observância das normas eleitorais. Pode-se considerar que esta seja a resposta liberal ao problema, pois supõe que geralmente as inovações não são prejudiciais, e de certo modo as estimula, por entender que a manutenção se beneficia da renovação.

Grande parte do êxito dessa resposta ocorre porque ela é capaz de unir-se àquela da tradição institucional, acima comentada. Na medida em que as instituições destes regimes atravessam diferentes governos, elas podem se dizer tradicionais; e, na medida em que cada novo governo realiza – ou poderia realizar – uma mudança de direção nas instituições, elas podem se dizer renovadas. Na prática, as regras de funcionamento institucionais (regimentos) e o quadro de funcionários de carreira permitem uma quase-impessoalidade das instituições nos regimes liberais. Estes elementos “estruturais”, somados à designação periódica de novos diretores faz com que seja possível a mudança dentro da continuidade.

À primeira vista, o hábito de inovar poderia se manifestar livremente, segundo tal concepção. Há, entretanto, duas limitações significativas e ambas se relacionam com o momento inicial do poder; momento este que, como nos demais regimes políticos, define o governo. Em primeiro lugar encontra-se a já referida limitação processual; os parâmetros dos processos legítimos reportam-se ao advento do poder governante²⁴¹. Em segundo lugar, há uma restrição de conteúdo, que faz o problema abandonar esse quadro conciliador e retornar à dialética costume/ inovação. Tema desconfortante para a teoria liberal, tais restrições são abordadas assumindo-se a idéia de necessidade de preservar uma sociedade politicamente organizada para o pluralismo. A pergunta então formulada é apresentada em termos morais: “Até que ponto é possível tolerar o intolerável?”. Sob uma perspectiva jurídica, poderíamos dizer que se trata de debater os limites constitucionais. Interessa-nos, em todo caso, tal entendimento por ser ele a solução teórica mais completa ao problema do hábito de inovação no contexto de um governo estatal²⁴².

Outra solução integral é fruto também do liberalismo, mas está vinculado à sua perspectiva mais econômica. O procedimento é o de separar o âmbito da política dos demais planos de ação individuais. Diferentemente da resposta anterior, todavia, ela é mais empiricamente produzida do que teoricamente fundamentada. Mais sutil que as precedentes, ela tem como uma de suas fontes a economia característica da “sociedade industrial”, pois surge devido à possibilidade de uma produção e um consumo de massas.

Comentei em algumas passagens anteriores como a política estatal subtraiu o indivíduo do espaço público, relegando-o às atividades privadas e formando um pensamento social individualista. No capitalismo contemporâneo, a “necessidade” de

²⁴¹ Isto é, os processos de mudança que serão considerados legítimos ou ilegítimos dependem dos grupos sociais que predominaram no momento inicial de um dado regime político.

²⁴² Acrescento a especificação de que se trata de uma resposta para o quadro do “governo estatal” porque, a teoria anarquista define também uma conciliação dos desejos de novidade com a manutenção da ordem social. Tal solução, exterior à ótica institucional, exige não um debate constitucional, mas uma prática social ampla e constante, que sustente a sociedade plural contra a “intolerância” ou o monopólio do poder por alguns grupos sociais específicos. Diante da ausência de um fundamento transcendente da ordem social, a manutenção de uma forma de governo considerada justa é sempre novidade, pois sua fundação é constante. Neste quadro, portanto, manter um costume político só é possível por um desejo de renovação constante, que pretende estabelecer a cada instante os valores da sociedade à qual se almeja. Como observação de um contexto pré-estatal, por outro lado, convém assinalar novamente que no quadro do humanismo cívico é menos nítida a distinção entre manutenção e mudança (cf. nota 14, supra).

consumo constante gerada pela moda, de um lado, ou pela precariedade programada dos produtos, por outro, faz com que o âmbito econômico privado torne-se o eixo de referência do convívio social. Na outra face deste mesmo processo, da qual a maioria não pode escapar, encontra-se o indivíduo submetido a um trabalho esgotante – seja para poder ter acesso aos últimos “desejos de consumo”, seja para poder consumir o estritamente necessário. Em todo caso, o desejo de inovação manifesta-se no anseio por novos produtos que evitem sua exclusão social. Esse estímulo à inovação econômica é complementado por dois comportamentos típicos que inibem o desejo de inovação política – isto é, que reforçam o costume. Do lado daqueles que podem de fato regozijar-se a cada momento, a conduta mais comum é o hedonismo e a displicência voluntária relativamente à política. Para o restante – os quais o trabalho consome de tal modo que mesmo um eventual pensamento hedonista é fantasioso de sua situação –, a inércia política é ainda o resultado do desânimo e da atitude depressiva.

Em qualquer caso, esta é uma resposta que inibe a inovação política por meios “não-políticos”. Desnecessário estender a discussão desse problema estudado amplamente pela sociologia. Convém lembrar apenas que os conceitos sociológicos de “anomia” e de “alienação”, por exemplo, são noções críticas que Durkheim e Marx desenvolvem para tratar desse costume a- ou anti-social – despoliticizado, em todo caso –, perceptível já no século XIX.

Para finalizar a discussão sobre o tema, vale insistir que nenhuma dessas respostas pode sustentar sozinhas a manutenção do costume e promover a continuidade de um regime político. Deve-se notar que elas não são excludentes, e que podem, e efetivamente funcionam, muitas vezes, complementando umas às outras. Por precaução convém ainda reforçar uma vez mais que embora tais fatores sejam de grande relevância, a manutenção do poder na ordem estatal não é apenas problema de costume e comportamento social dos governados. Para considerar o problema de modo mais completo, é fundamental que sejam apontados fatores de ordem empírica, que mantêm o costume dos indivíduos por torná-los incapazes de alterá-lo, ou seja, fatores de governo que são extrínsecos aos próprios indivíduos. O primeiro deles é a separação entre governantes e governados, que precede, sem dúvida, o Estado, mas que é por este amplificada. Tal afastamento dificulta ou impossibilita uma participação daqueles

indivíduos que poderiam desejar mudanças. O segundo obstáculo, diretamente ligado ao anterior, é a desproporcionalidade do poder do Estado relativamente às comunidades de interesse que poderiam inspirar inovações. Tal desproporcionalidade impede, freqüentemente pela força, a mudança nos hábitos da organização social.

5. *Saber soberano?*

*Sapiens pol ipse fingit fortunam sibi*²⁴³.

A importância do saber para o Estado reside no fato de que ele permite calcular e planejar os elementos complexos e aparentemente desordenados que envolvem a atividade governamental. Trata-se, sem dúvida, de manter a situação presente, mas também de formular e de formar o futuro contra as forças incertas daquilo que os renascentistas recuperaram sob o nome de fortuna.

O Estado adquire saber sobre os cidadãos porque coleta, interpreta e armazena informações sobre suas pessoas e sobre suas atividades. Se há uma barreira²⁴⁴ que impede o primeiro estágio deste acúmulo, os demais não podem ser concretizados de modo objetivo. Além disso, porém, para fabricar a própria fortuna de modo autônomo, o Estado precisa impedir que se obtenha um saber sobre ele. Sendo assim, percebe-se o que foi dito acima, que no âmbito da política todo saber é resultado da dialética *segredo/informação* – se analisamos pela perspectiva do sujeito – ou opacidade/transparência – quando nos referimos ao objeto do saber²⁴⁵. O mesmo pode

²⁴³ "O homem sábio fabrica sua própria fortuna". Plautus (*Trinummus*, séc. II a.C), citado em Naudé. *Considerations politiques...*, op. cit., p.31.

²⁴⁴ Ao utilizar o termo "barreira" não me refiro, claro, apenas aos impedimentos físicos, mas a quaisquer outras limitações que impeçam o Estado de obter as informações desejadas sobre uma pessoa ou um grupo. Destas temos os exemplos de certas leis que asseguram a privacidade, e de códigos de ética profissional que deveriam evitar que as informações sobre o indivíduo sejam repassadas diante da simples solicitação de agentes estatais.

²⁴⁵ O *sujeito* sabe a respeito daquilo sobre o que possui alguma informação, e não sabe sobre aquilo que se mantém em segredo para ele; o *objeto* se deixa conhecer quando permite a penetração da luz com a qual é observado, e não se deixa conhecer quando produz apenas reflexo, impedindo a penetração da luz. A metáfora da transparência soa estranha à física, pois, em óptica, o que se vê melhor não é o objeto

ser dito em referência ao saber governamental, isto é, àquele que se relaciona especificamente ao conhecimento abstrato ou técnico sobre como dirigir o comportamento de uma coletividade.

Baseando-me neste entendimento conduzi a exposição acima partindo da idéia-base de acúmulo e de exclusão do saber. Novamente, convém insistir que tal divisão é esquemática, e que foi traçada para que fosse possível tratar distintamente dos temas envolvidos. Isso significa que não considero que o local onde se encontra um tema na exposição realizada pode defini-lo. Mais importante do que a classificação que estes temas receberam é o que foi exposto sobre seu funcionamento na prática política. A fim de relativizar a divisão previamente estabelecida, seria possível apontar, por exemplo, um modo comum pelo qual o arquivamento – que foi listado acima entre as técnicas de “acúmulo” – opera como técnica de exclusão do saber: a versão oficial.

A versão oficial, da qual a história oficial é uma modalidade – é uma técnica de acúmulo que exclui saber. Presente em diversos contextos históricos, ela adquire uma configuração singular na época moderna. Jacques Derrida, ao discutir a idéia de uma “história da mentira”, assinala que alguns exemplos históricos recentes opõem “a mentira *tradicional* à reescritura *moderna* da História”²⁴⁶. Para precisar a diferença, o autor cita o texto *Truth and Politics* de Hannah Arendt, no ponto em que esta afirma que a “mentira política tradicional” baseava-se no segredo, enquanto que a mentira que surge com a modernidade repousa sobre fatos bem conhecidos²⁴⁷, e efetua sua substituição: “Tal substituto, por causa das tecnologias modernas e da mídia, destaca-se, evidentemente, mais do que o original”²⁴⁸. De grande relevância ainda é a constatação de que a partir da época moderna as versões oficiais são corroboradas ou contestadas pelos detentores do poder informativo, os quais não são necessariamente estatais. No primeiro caso, isto é, quando recebem a chancela dos grandes propagadores da informação, a mentira tende a atingir seu apogeu, i.e., a eternidade:

transparente, mas o opaco, já que é este último que irá refletir a luz que será captada pelo olho em forma de imagem. Em todo caso, ela é consolidada de outro modo no pensamento político. Para este, a idéia de transparência é utilizada para designar aquilo que se pode ver – fala-se, por exemplo, em transparência dos gastos públicos, quando há informações sobre os gastos públicos.

²⁴⁶ Derrida. **História da mentira...**, op. cit., p. 13.

²⁴⁷ Hannah Arendt (**Truth and Politics**), citado em Derrida. **História da mentira...**, op. cit., p. 14.

²⁴⁸ Hannah Arendt (**Truth and Politics**), citado em Derrida. **História da mentira...**, op. cit., p. 13.

A possibilidade da mentira completa e definitiva, que era desconhecida em épocas anteriores, é o perigo que nasce da manipulação moderna dos fatos. Mesmo no mundo livre, em que o governo não monopolizou o poder de decidir ou de dizer aquilo que é ou não factualmente, gigantescas organizações de interesses generalizaram uma espécie de mentalidade da *raison d'Etat* que antes estava limitada ao tratamento dos negócios estrangeiros, e em seus piores excessos, às situações de perigo claro e atual.²⁴⁹

Obviamente, a intenção de reescrever a história efetiva-se com mais facilidade quando o poder daqueles que a ela se opõe é menor; logo, esta intenção encontra nos sistemas totalitários um espaço propício para se concretizar. Nesse sentido, Alexandre Koyré afirma que os regimes totalitários mostram-se mais poderosos que Deus, pois possuem a capacidade de reescrever o passado²⁵⁰ – motivo pelo qual afirma que a modernidade política, ao possibilitar tal contexto, usou a mentira de um modo sem precedentes²⁵¹. A versão oficial, portanto, presente em diversos momentos históricos, mas potencializada pelo contexto social e tecnológico inaugurado pela modernidade, exemplifica bem a produção de uma memória excludente do saber

Apesar de não pretender que a divisão estabelecida neste capítulo seja definitiva, tampouco a digo aleatória, pois foi formulada a partir do problema central deste estudo, a razão de Estado. Com efeito, pode-se considerar que há uma direção geral da razão de Estado quanto ao saber: acúmulo de saber para o Estado, exclusão de saber para os cidadãos. Em aparente concordância Roberto Romano aponta esta mesma direção ao dizer que "O governante acumula segredos e deseja os súditos sejam exposto a uma luz perene"²⁵².

²⁴⁹ Hannah Arendt (**Truth and Politics**), citado em Derrida. História da mentira..., op. cit., p. 12.

²⁵⁰ "Mais poderosos que o próprio Deus Todo-Poderoso transformam ao seu bel-prazer o presente e até o passado" (Alexandre Koyré (**The political function of modern lie**), citado em Derrida. História da mentira..., op. cit., p. 30).

²⁵¹ "Permanecemos convictos de que, nesse campo *quo nihil antiquius*, a época atual ou mais exatamente os regimes totalitários inovaram poderosamente (...). O homem moderno - é ainda no homem totalitário que estamos pensando - está mergulhado na mentira, respira a mentira, está submetido à mentira em todos os instantes de sua vida." (Alexandre Koyré (**The political function of modern lie**), citado em Derrida. História da mentira..., op. cit., p. 26).

²⁵² "Do gabinete onde se oculta, o príncipe nota o que para a maioria dos cidadãos passa desapercibido. Este ideal do governo que tudo enxerga, tudo ouve, tudo alcança, é a base histórica dos atuais serviços de informação. O governante acumula segredos e deseja os súditos sejam exposto a uma luz perene." (Romano, Roberto. **Raison d'Etat**, op., cit.).

Deve-se fazer algumas reservas também a essa direção geral, pois como pode ser percebido a partir dos temas da educação e da propaganda, a razão de Estado não pretende privar o indivíduo governado de todo conhecimento, mas busca instruí-lo sobre os modos e os motivos da obediência. A exclusão total do saber político do indivíduo seria de fato indesejável. O ser puramente “sensível” que seria o produto dessa privação absoluta reagiria espontaneamente às circunstâncias. Sem seguir qualquer padrão, ele se tornaria um fator de imprevisibilidade, dificultando o cálculo e o governo. É preciso, por exemplo, fazer com que os governados conheçam as leis e, idealmente, que conheçam também os argumentos apresentados – pois assim poderiam aceitar como seus os motivos declarados que as justificam como “necessárias”.

Assim sendo, o problema do saber e do não-saber na política não deveria ser considerado a partir dos extremos, de modo a entender os termos antitéticos como absolutos. A dialética mencionada (segredo/informação) é indissolúvel e dinâmica. Para o Estado não há apenas saber e exclusão de conhecimento, mas um ponto ótimo no qual ambos são combinados a fim de lhe permitir moldar o conhecimento segundo seu interesse maior, a conservação. Além disso, este ponto ótimo é instantâneo, ou no máximo, momentâneo, mas não permanente; pois ele é resultado da relação entre as instituições estatais, os cidadãos e o governante. Este último entra na prática como terceiro termo porque será também definidor do equilíbrio temporário entre o saber do Estado frente aos governados e o saber dos governados frente ao Estado.

É preciso sublinhar, por fim, que o saber da razão de Estado é um saber artificial e vulnerável. Trata-se de uma tentativa de fazer a ciência prevalecer sobre a natureza – dos governantes e dos governados –, mesmo naqueles casos, como na política, em que a ação está muito próxima de elementos geralmente assumidos como “naturais”, como a força e as paixões. Vale lembrar que falar de uma ação do Estado é fazer uso de um tipo de metonímia. O Estado só “age” por meio de governantes ou funcionários; de pessoas. Por racional que possa parecer, então, ele preserva e manifesta a todo o momento comportamentos que lembram que na política, juntamente com o saber está a força e a vontade. Com raras exceções isso ocorre tanto mais quanto um indivíduo pode decidir discricionariamente – o que neste caso mais que em outros equivale a dizer arbitrariamente – sobre os assuntos mais importantes.

No que diz respeito a qualquer coisa que dependa da ação humana, “A natureza está freqüentemente escondida; às vezes sobrepujada; raramente extinta”²⁵³. Se iniciamos com Bacon para exemplificar o desejo humano de controlar a natureza, parece apropriado retomar o autor para lembrar também a precariedade do projeto:

But let not a man trust his victory over his nature, too far; for nature will lay buried a great time, and yet revive, upon the occasion or temptation. Like as it was with AEsop's damsel, turned from a cat to a woman, who sat very demurely at the board's end, till a mouse ran before her²⁵⁴.

²⁵³ Bacon, Francis. **Of Nature in Men**. In: Essays..., op.cit., p. 44.

²⁵⁴ Bacon, Francis. **Of Nature in Men**, In: Essays..., op. cit., p. 45. Na versão consultada aparece o termo “demutely”, o qual foi substituído na citação acima por “demurely” a partir de consultas a outras edições.

Capítulo V:

Salus populi

*Ce que les rois semblent faire contre la loi commune est fondé le plus souvent sur la raison d'Etat, qui est la première des lois, du consentement de tout le monde, mais la plus inconnue et la plus obscure à tous ceux qui ne gouvernent pas.*¹

Nesta citação de Louis XIV, podemos perceber uma série de fatores constitutivos e funcionais da razão de Estado. Primeiro: o rei age “contra a lei comum”. Segundo: tal ação é “fundada” na razão de Estado. Terceiro: tal fundamentação ocorre “na maioria das vezes” (*le plus souvent*) desse modo, mas não sempre. Quarto: a razão de Estado é a “primeira das leis”. Quinto: a razão de Estado é “do consentimento de todo mundo”. Sexto: aqueles que “não governam” desconhecem a razão de Estado. Estes temas e alguns assuntos relacionados serão abordados neste capítulo.

A razão de Estado, não pode ser considerada uma “lei”, como afirmava o monarca francês, porque não é um simples imperativo ou proibição, mas inclui todo um sistema de direitos e deveres, de legitimidade normativa e, dependendo da perspectiva, inclusive de legalidade processual. Mais do que lei, portanto, ela seria como um ordenamento jurídico cuja idéia fundamental é a de que *tudo* pode ser feito quando a segurança do Estado está em jogo. Ao enxergar na razão de Estado “a primeira lei”, no entanto, o monarca francês fazia referência à “*suprema lex*” da máxima “*Salus populi suprema lex esto*” – “a salvação do povo é a lei suprema”². Esta troca dos termos é compreensível mesmo sob uma perspectiva teórica, pois, como afirma Luc Borot, o princípio da *salus populi* é ponto de encontro das “duas direções” que a razão de Estado assume a partir de Botero, a saber, a que discute o uso de meios extremos em nome da

¹ Louis XIV (*Mémoires*) citado em Jaume, Lucien. Fénelon critique de la déraison d'Etat. In Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris: PUF, 1994. p. 401.

² Assim também entende o autor do texto de onde a passagem foi retirada; cf. Jaume. **Fénelon critique de la déraison d'Etat**, op. cit., p. 401.

preservação do Estado, e a que busca definir uma “administração racional” da realidade material do Estado³.

Para entendermos por que a razão de Estado é, sob certos aspectos, praticamente intercambiável como o princípio da *salus populi*, convém partirmos da noção básica do tema, que nos diz que a razão de Estado é necessariamente um instrumento de preservação do Estado e do poder do governante. Que Maquiavel tivesse já afirmado algo próximo, está claro. No *Príncipe*, como vimos, o *mantenere lo stato* é o fim em vista do qual toda ação do governante deve ocorrer. Nos *Discorsi*, o autor não utiliza o termo *stato*, mas *patria*⁴, na passagem em que afirma que “quando se delibera sobre a salvação [*salute*] da pátria, não se deve fazer consideração alguma sobre o que é justo ou injusto, piedoso ou cruel, louvável ou ignominioso; ao contrário, deve-se adotar plenamente a medida que lhe salve a vida e mantenha a liberdade”⁵. Pelas diferenças de vocabulário e pelo caráter político imediato do argumento, percebe-se também que a *proximidade* entre estas máximas e a razão de Estado não pode se converter em *identidade*⁶.

A razão de Estado, localizada no processo que culminará na consolidação histórica do Estado moderno, é pensamento de legitimação do governo estatal, e, assim sendo, deve ser justificada diante dos cidadãos de modo a ocupar neste novo contexto histórico o lugar que pertencia à justificação religiosa nos governos medievais. Para que pertencesse à razão de Estado, portanto, a afirmação de Maquiavel aqui citada deveria ser praticamente invertida, e ao invés de afirmar que em temas relativos à segurança do Estado é preciso desconsiderar o que é justo piedoso e louvável, ela sustentaria que quaisquer medidas que “lhe salvem a vida” são justas, piedosas e louváveis.

Se bem observarmos, a idéia de “fazer tudo pela segurança do Estado” não é propriamente um argumento, mas uma orientação. Tal orientação pode ser considerada

³ Borot, Luc. **La raison d'Etat chez James Harrington**. In Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris: PUF, 1994. p. 296.

⁴ O que é significativo para a discussão feita sobre o emprego do termo *stato* pelo autor, cf. parte I, cap. III, 1.2.

⁵ Maquiavel, N. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. III, 41; p.443.

⁶ Já nos referimos às diferenças dos termos e do modo de argumentação que separa Maquiavel do pensamento da razão de Estado (cf. parte I, caps. II e III).

ponto em comum entre Maquiavel e os pensadores da razão de Estado. Desde que se busque legitimar essa orientação, contudo – o que constitui um problema exclusivo dos últimos –, ela precisa de um argumento que a sustente. Colocada como necessidade do poder apenas, esta orientação não pode ser legitimada diante dos cidadãos, pois estes justificam ou condenam com base nas leis – morais e civis – comuns, as quais, pelo simples fato de que buscam preservar a convivência social, não podem autorizar o “tudo” que tal orientação exige. Para se apresentar socialmente, portanto, é preciso que a autorização para tudo fazer mostre-se como fator de sociabilidade, isto é, como procedimento que supostamente reforça a existência da sociedade. Colocando em outros termos, para ser socialmente legitimada, é preciso que ela se fundamente nas leis e na moral comum.

Sem um intermediário mais cotidiano, sem abandonar o trajeto mais curto e aceitar o desvio que a mentalidade comum lhe impõe, o poder não consegue se justificar, ao contrário, ele é contestado como elemento de destruição de toda ordem, como retorno ao caos ou ao nada – dependendo da metafísica pela qual se observa o problema. O argumento intermediário que será colocado pelos pensadores estatistas para defender a idéia da necessidade absoluta da preservação do poder do Estado é justamente a idéia de “salvação do povo”. Seria anacronismo colocar o problema da distinção formal entre Estado e povo neste contexto ao qual nos referimos⁷. Permitindo-nos incorrer em um anacronismo terminológico, contudo, podemos dizer que a sociedade surge como condição da legitimidade do poder, mas também como sua finalidade explícita. A máxima *salus populi suprema lex esto*, retomada pelos autores da razão de Estado é, assim, um *princípio* moral que orienta o governante à *finalidade* específica do bem público.

Por percorrer tal desvio ao justificar que o governante pode *tudo fazer*, os autores do maquiavelismo – cristão ou “político” – puderam condenar Maquiavel ao mesmo tempo em que aconselhavam seus métodos. A idéia de *salus populi* filtrava as impurezas do discurso do autor florentino e servia de elemento conciliador entre a moral

⁷ O problema de saber por que a “salvação do povo” legitimaria necessariamente a “salvação do Estado” pressupõe uma diferenciação plena entre povo e Estado, a qual não é verificada no pensamento político do século XVII. Como dissemos, nestes momentos iniciais de sua consolidação, a figura do Estado na teoria política da razão de Estado ocupa todo o conceito de público.

comum e a moral política, as quais aquele autor havia colocado em conflito. Núcleo da legitimação da idéia de razão de Estado, essa noção que mistura o temporal ao religioso, faz com que determinados métodos políticos que seriam considerados característicos do despotismo ou da tirania possam ser utilizados de modo não necessariamente secretos, e mesmo assim julgados como bons. É ela, portanto, que permite uma razão de Estado pública. Pública no sentido de visível, porque os seus atos podem aparecer; mas também no sentido de participativa, porque produz uma mentalidade na qual estão integrados também os governados.

Como observação é preciso assinalar que o argumento da *salus populi*, apesar de ter se tornado um desvio obrigatório, não implica em uma identidade entre a razão de Estado e a razão comum, mas apenas na aceitação da primeira pela última. Em seu funcionamento, a razão de Estado se emancipa a fim de manter-se como razão superior, cujos preceitos são inalcançáveis pela moral dos governados. Apesar do referido princípio de publicidade, portanto, ela é instrumento de uso exclusivo do governante. Quando se legitima pela perspectiva dos governados, portanto, a razão de Estado adquire um ar de mistério isto é, algo sobre o que se fala, mas do que nada se sabe; algo que deve ser aceito, mas que não pode ser compreendido⁸.

1. Da *salus populi* ao bem público

O percurso de secularização da política transpôs a grande maioria dos elementos constitutivos da idéia de *salus populi* para a noção de “bem público”, “bem comum”, “interesse público”, e outras similares que podem comportar certas nuances teóricas distintivas, mas que são praticamente intercambiáveis no discurso político. A diferença principal repousa na conotação religiosa do primeiro conceito, e não no funcionamento destas noções no discurso político. Apesar do possível significado laico do termo latino *salus*, raiz comum dos vocábulos “salvação” e “saúde”, a expressão

⁸ Cf. parte I, cap. IV, 3.2.1.

“bem público” possui um significado mais claramente distante do âmbito religioso⁹. Este conceito, retomado da política clássica, parece ter predominado, portanto, porque era certamente mais adequado para fundamentar as concepções racionalistas de Estado, que se firmavam gradativamente a partir do século XVII. Diante de uma política cada vez mais pública, que requeria não apenas o argumento da força ou da nobreza, mas também legitimidade – ou sua aparência –, era preciso expor e justificar as ações, ou pronunciar o motivo de envolvê-las em segredo. A noção de bem público, racionalizada e, por vezes, teorizada, mas, em todo caso, ainda acessível e aceitável pela moral comum, se apresentaria para a justificativa. O argumento do bem público, como componente moral constitutivo do discurso da razão de Estado, foi, portanto, utilizado por este modo de pensamento político para revestir de legitimidade as ações estatais que não poderiam ser consideradas morais sob um ponto de vista do “meramente humano” – desnecessário acrescentar que este recurso não perdeu sua atualidade.

Como expõe Meinecke, a idéia de bem público foi o elemento “historicamente mais eficaz” para conferir receptividade à razão de Estado no processo de sua disseminação. Além disso, diz o autor, ele foi fundamental para permitir o convívio entre o Estado e a religião, nos primeiros momentos deste, de um modo singular e que viria a diferenciar a história moderna da medieval:

Do complexo mental da razão de Estado, a idéia mais utilizável e mais eficaz historicamente para estes países, era a de que as exigências e necessidades do *bem público* podem vulnerar, não o Direito natural e divino, mas, em troca, o Direito positivo e as leis provenientes do Estado. Era esse, em certo sentido, uma conciliação entre o espírito medieval e o moderno espírito político, uma conciliação que tratava de dar a Deus o que era de Deus, e a César o que era de César. E esta conciliação se converteu, mais adiante, em uma idéia diretora da vida política, especialmente da vida política interna¹⁰.

⁹ O “bem público”, na verdade, foi usado também pelos pensadores religiosos do Estado. No entanto, este conceito acabou por ser secularizado, porque, como comentamos anteriormente, o conceito de bem público que se consolidou foi o da “corrente estatista”, como a chama Thuau, que, contrariamente à vertente religiosa, defendia a laicização da política e da razão de Estado. (cf. parte I, cap. III, 2.2.).

¹⁰ “Del complejo mental de la razón de Estado, la idea más utilizable y más eficaz históricamente para estos países, era la de que las exigencias y necesidades del *bien público* pueden vulnerar, no el Derecho natural y divino, pero sí, en cambio, el Derecho positivo y las leyes provenientes del Estado. Era este, en cierto sentido, un compromiso entre el espíritu medieval y el moderno espíritu político, un compromiso

Pela passagem acima, percebe-se que Meinecke, ao afirmar que o conceito que ora analisamos foi responsável pela conciliação entre “o espírito medieval” e “o moderno espírito político”, parece desconsiderar que a idéia de bem público já agia na Idade Média em favor do poder governante. Como foi dito anteriormente, é apontando essa desatenção, que Post sustentará, contra Meinecke, que a razão de Estado estava presente também na Idade Média¹¹. Como foi também dito, contudo, importa verificar o funcionamento do termo, isto é, sua relação discursiva com outros conceitos, e não apenas constatar sua presença.

A entender pelo texto de Post, na política medieval as idéias de *ratio publicae utilitatis*, e outras próximas a ela, funcionam como justificativa para o governante evadir a moral religiosa ou a leis. Por mais que elas permitissem a transgressão do direito, tais idéias não passavam de uma licença temporária e casual, de modo que as exigências morais do governo permaneciam inseridas no quadro religioso mais amplo; ou seja, o governo, em geral, era ainda a direção das almas para a salvação religiosa. Em textos de diversos teóricos da razão de Estado, e, sobretudo, naqueles em que a idéia de soberania – no sentido formulado por Bodin – já operava com mais precisão, as noções de necessidade e utilidade pública não são apenas justificadoras casuais, excepcionais. Por mais que na política moderna o argumento do bem público preserve seu significado de autorização das medidas excepcionais, ele se torna o fundamento moral do governo, sustentando todo o sistema político estatal em sua atividade cotidiana, e assumindo o lugar de uma idéia de política cuja “razão” é a salvação das almas. É em nome do bem comum, por exemplo, que o Estado cobra impostos, reprime os crimes e, porque não dizer, as manifestações políticas.

Outra mudança provém da história do pensamento. Estamos no plano das “leis supremas”. Assim como a *salvação* – em seu sentido religioso, de salvação das almas – era uma exigência colocada como lei superior aos governantes medievais, a *soberania* é a lei maior que impõe aos governantes a defesa do “bem do Estado”. Essa

que trataba de dar a Dios lo que era de Dios, y al César lo que era del César. Y este compromiso se convirtió, en adelante, en un idea rectora de la vida política, especialmente de la vida política interna.” (Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. Felipe Gonzales Vizen, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. I, 5; pp. 130-131. Grifo do autor).

¹¹ Post, Gaines. **Ratio publicae utilitatis, ratio status et ‘raison d’Etat’ (1100-1300)**. In : Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d’État*. Paris: PUF, 1992. Sobre a visão de Post, cf. parte I, cap. III, 1.1.

mudança, que faz o argumento do bem público passar de licença a exigência, é improvável na política medieval, justamente devido à falta de um conceito como o de soberania, capaz de abstrair, de uma forma jurídico-filosófica, a personalidade do Estado da pessoa do governante. É diante deste contexto intelectual que adquire algum significado a idéia de que o Estado pode obrigar positivamente o governante. Mesmo que tal concepção pareça, talvez, muito recente, ela já era colocada no século XVII, como mostra Meinecke ao comentar sobre a visão autor alemão Johann Kessler, em um texto de 1678: “(...) o senhor do Estado, não só está autorizado, senão *ipso facto* obrigado, por bem do Estado, a realizar coisas que vão contra sua consciência”¹².

Dependendo do grau em que é exigido, o discurso do bem público se divide, grosso modo, entre os argumentos da “utilidade pública” e da “necessidade pública”. Destes, o termo mais geral é a utilidade, no qual a necessidade está contida como extremo. Esta amplitude relativa dos termos aparece porque tudo o que é necessário é útil, mas nem todo o útil é necessário. Na literatura política a derrogação das leis em nome da utilidade é polêmica; mas a máxima “*necessitas non habet legem*” é justificadora quase consensual das transgressões, e expressamente ou implicitamente, é incluída nos próprios sistemas legais contemporâneos. Como tendência geral, poderíamos dizer que o mais brando destes argumentos, o da utilidade, embasa o pensamento da *salus populi* ordinária, enquanto que o outro sustenta o discurso da *salus populi* extraordinária.

Como veremos, a idéia de *salus populi* inserida no pensamento da razão de Estado opera nestas duas circunstâncias gerais do governo; mas esta mesma idéia impõe uma dificuldade às tentativas de separar objetivamente ambos os campos – o ordinário e o extraordinário. O argumento da *salus populi* que defende as ações secretas e imorais do Estado é, sob muitos aspectos, basicamente o mesmo que sustenta as políticas cotidianas de controle, por exemplo.

Diante desta dificuldade de distinção precisa, é apropriado assinalar a fragilidade dos conceitos acima mencionados como determinantes de situações reais. A

¹² “(...) el señor del Estado, no sólo está autorizado, sino *ipso facto* obligado, por bien del Estado, a realizar cosas que van contra su conciencia (...)” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 5; p.141).

linha que separa a necessidade e a utilidade no discurso da política empírica é muitas vezes tênue, e às vezes inexistente. Nem mesmo no âmbito da teoria política parece ser possível afirmar uma separação consistente e intransponível entre a idéia de necessidade e a de utilidade¹³. A idéia de que os pactos podem ser rompidos, recorrente na teoria da razão de Estado, é um exemplo dessa indistinção.

Uma longa tradição de pensamento entende que o cumprimento dos pactos é essencial ao conceito de justiça. Desde Aristóteles¹⁴ até os autores renascentistas¹⁵, toda uma linha de pensadores políticos afirma a necessidade de se cumprir o prometido. Mesmo nomes que serão definidores do pensamento político moderno, como Bodin¹⁶ e Hobbes¹⁷, situarão o cumprimento das promessas no centro do conceito de justiça. Não obstante, contrariamente a esta tradição, diversos pensadores do Estado moderno afirmarão que os pactos podem ser rompidos; alguns deles condicionam o rompimento à necessidade, mas outros fazem referência apenas aos “interesses”, e à utilidade, noções muito mais maleáveis do que a de necessidade.

O mesmo problema aplica-se também à tentativa de separação absoluta entre política ordinária e extraordinária. Raramente na política empírica, e dificilmente no pensamento político, surgem acordos consensuais sobre como caracterizar uma situação segundo estes termos. Para a teoria política esta dificuldade é menos problemática, porque esta é capaz de abstrair o termo de seu conteúdo e fazer suas assertivas com base apenas na palavra; fala-se de “situações extraordinárias” e se

¹³ Para Bogislav Chemnitz, autor alemão do século XVII, “Incluso en el caso de que, no la necesidad, sino un provecho evidente del Estado aconsejara prescindir de las leyes vigentes, tendría aplicación igualmente el principio *salus publica suprema lex*.” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 5; p. 138).

¹⁴ Em Aristóteles, uma das modalidades da justiça é a que respeita o contrato. Bréhier, Émile. **História da Filosofia**. Vol. I Tomo I. Trad. Eduardo Sucupira Filho. São Paulo: Mestre Jou, 1977-80 Vol. I Tomo I. p.197.

¹⁵ Skinner mostra que autores como Patrizi, Castiglione e Vespasiano de Bisticci, sustentam que a boa-fé é uma das principais virtudes do príncipe (cf. Skinner, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. II, 5; p. 148).

¹⁶ Bodin diz que deve-se sempre cumprir as promessas, porque “a fidelidade é o fundamento de toda a justiça”. (Citado por Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 2; p. 65).

¹⁷ Como dissemos, para Hobbes a justiça pode ser definida como cumprimento dos pactos, pois “a definição de injustiça não é outro senão o não cumprimento de um pacto” (Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. I, 15; p.124). Mais adiante esta definição aparece na afirmativa, apesar de passageira: “Portanto, a *justiça*, isto é, o *cumprimento dos pactos*, é uma regra da razão, pela qual somos proibidos de fazer todas as coisas que destroem a nossa vida; por conseguinte é uma lei de natureza.” (idem. p.127. grifos meus).

desenvolve um vasto pensamento a partir desta noção, mas não se diz quais são estas situações. Isso não implica, obviamente, na irrelevância destes pensamentos políticos. Ao contrário, determinadas soluções teóricas são aplicadas largamente nas soluções políticas e, por vezes, busca-se mesmo fazer a realidade se adaptar a elas. O que essa exclusão do conteúdo significa, é que, em último caso este conteúdo será definido na prática social. Daí o motivo pelo qual esta dificuldade de caracterização é mais complicada na política empírica. Percebe-se, com efeito, que mesmo em momentos de crise, isto é, nos quais os padrões de ação política passam a ser questionados, há disputas sobre se a situação pode ser, de fato, considerada como extraordinária ou não. A relevância deste debate está justamente no fato de que, uma vez aceita a excepcionalidade da situação, o argumento da necessidade de determinadas políticas ilegais será reconhecido como válido. Ordinário e extraordinário, nesse sentido, são categorias de percepção do coletivo social, discutíveis na teoria, estabelecidas na prática.

Mais uma vez, portanto, é preciso insistir que as divisões aqui apresentadas possuem fins sistemáticos e didáticos, e que não se pretende que sejam elas definitivas ou determinantes. Além do que acima se disse, nota-se que, sobretudo no pensamento da razão de Estado, os autores que tratam da política “ordinária” tratam também, não raro, daquela que se manifesta na política “extraordinária”. Alguns explicitam a separação de ambos os aspectos e reconhecem seu vínculo, mas outros apresentam os dois problemas de modo difuso, evidenciando sua indistinção.

Com efeito, diversos são os pontos de encontro entre os elementos relacionados à *salus populi* ordinária e à extraordinária. Como primeiro deles, podemos considerar o pressuposto filosófico relativo à antropologia. A idéia de *salus populi*, em sentido religioso ou laico, parece encontrar sua razão mais profunda no entendimento do “insaciável desejo” da natureza humana.

2. Antropologia do “insaciável desejo”

*(...) descobrimos a origem da guerra nesta paixão [o insaciável desejo de possuir] que é, ao máximo grau, geradora das mais terríveis calamidades tanto no âmbito privado quanto no público, onde quer que apareça.*¹⁸

O termo “antropologia”, assim como utilizado pela filosofia política, pode gerar algum desentendimento. Quando se fala em antropologia no sentido aqui exposto, não se trata de uma percepção metodologicamente antropológica do ser humano em geral, mesmo porque a antropologia trabalha justamente no sentido oposto, buscando entender os significados que algumas práticas possuem em povos específicos. Nesse sentido, esta é uma ciência relativista e não interpreta metodologicamente “o ser humano em geral”. A antropologia à qual a filosofia política se refere é uma afirmação generalista sobre o ser humano, que o qualifica, nos extremos, como boa ou má. Obtida por meios mais lógicos ou mais intuitivos, essas afirmações concluem em um aforismo. Nesse sentido, a consideração teológica agostiniana sobre a natureza corrompida do homem é uma afirmação sobre a antropologia.

A relevância deste tema para a razão de Estado deve-se ao fato de ser ele instrutivo para o modo de pensar a sociedade e, conseqüentemente, o governo. Carl Schmitt, com seu apreço pelas generalizações afirmará que “Toda idéia política toma qualquer posição sobre a ‘natureza’ do homem e pressupõe que ele seja ‘por natureza bom’ ou ‘por natureza mau’”¹⁹. Ocorre que uma definição filosófica da antropologia conduzirá o pensamento político a considerações específicas sobre a sociedade e sobre o governo, pois o governo para uma sociedade de homens bons, por exemplo, será pensado de modo distinto do que aquele que se pensaria para um conjunto de indivíduos maus. Para a ciência da política, trata-se de fixar uma constante a partir da qual os demais cálculos podem ser feitos.

O aforismo da antropologia filosófica que podemos inferir do pensamento da razão de Estado é, nos termos mais simples possível: “o ser humano é mau”. Feita

¹⁸ Platão. **A República**. Trad. e org. J. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2006. II, p. 81 (373e).

¹⁹ Schmitt, Carl. **Teologia política I**. In: Teologia política. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. IV p.51.

essa afirmação geral, é preciso relativizar sua presença nas diversas vertentes de pensamento a partir do qual podem surgir considerações sobre a razão de Estado. É possível encontrar pelo menos três modos pelos quais essa máxima pode se manifestar. Em um primeiro caso, ela está, de fato, colocada como afirmativa sobre a natureza humana: o homem é mau por natureza. Um segundo tipo de pensamento, porém, não enuncia propriamente uma afirmação, mas um método. Neste segundo esquema, há duas afirmações possíveis; diz-se – ou não se diz, mas assim se procede – que não se pode saber se o homem é bom ou mau, ou, de outro modo, que existem homens bons e maus convivendo na sociedade. Em qualquer dos casos, define-se assim um procedimento para a teoria política, que a orienta a pensar *como se* o ser humano fosse mau, porque, caso contrário o pensamento poderá ser ineficaz diante da realidade empírica. Em um último padrão, declara-se que o homem é bom em sua natureza, mas se comporta mal no convívio com os demais porque ele é “corrompido” pela sociedade – devido à ética que esta produz ou à estrutura material que a define. Neste caso não se trata exatamente de uma maldade natural, mas de uma degeneração inevitável, porém, seja como for, o pensamento político será novamente formulado para uma sociedade de homens maus.

Destes três modos típicos a partir dos quais a razão de Estado pode ser convocada para a política, derivam entendimentos distintos sobre a sociabilidade humana e a formação da sociedade. Do primeiro caso, conclui-se que a sociabilidade humana é antinatural. Do segundo chega-se ao entendimento de que, independentemente de ser ou não natural, ela não é espontânea. Partindo do último, considera-se que mesmo que a formação da sociedade possa ser natural, sua manutenção não o é, porque, estando formada, ela será desagregadora. Percebe-se, portanto, que, em qualquer destes casos, acredita-se que o convívio social exige que se estabeleça um governo “dos homens” e não apenas um governo “das coisas”; em todos eles, pensa-se a sociedade como produto artificial.

Se a visão negativa da antropologia filosófica resultante de algum desses modos de pensamento não é considerada nem mesmo como hipótese, não parece possível falarmos em razão de Estado. Na ausência de um entendimento que julgue ser necessária uma arte da política definida em relação aos homens, não se considera o governo como técnica de dominação; e sem esta artificialidade que caracteriza uma

visão transcendente da ordem social, não há razão de Estado, nem mesmo em seu modo mais “brando” – que busca definir limites para os vínculos de domínio em função da eficiência política. Colocando de modo afirmativo: a razão de Estado é artificial, dominadora e transcendente. Daí termos dito que um pensamento da razão de Estado deriva de algum destes três entendimentos filosóficos sobre a antropologia²⁰.

Embora possa partir dos outros dois modos, a razão de Estado surge com mais frequência, e de modo mais decisivo, daquele primeiro, que afirma categoricamente a maldade humana. Resumidamente, tal visão alega que o indivíduo não se contenta em possuir algo que desejava, pois logo que concretiza seu desejo, este se direcionará para outro objeto, e assim indefinidamente. Ou seja, o ser humano não é só egoísta, mas sua vontade o torna expansivo – de onde sua insociabilidade.

Uma imagem semelhante a esta é feita por Platão ao tratar do homem no qual a parte “apetitiva” da alma não pode ser controlada pelas outras duas²¹. Apesar de dizer que estes desejos passionais que excedem o necessário são “provavelmente inatos em cada um de nós”, Platão afirma que eles podem ser “em alguns, (...) totalmente extirpados ou só remanescer em pequeno número e enfraquecidos, enquanto, em outros, subsistem mais fortes e mais numerosos”²². Platão chama de “homem tirânico” àqueles indivíduos nos quais subsiste o “insaciável apetite” que os tornam incapazes de desfrutar “um prazer sólido e puro”²³.

Este comportamento humano deturpado, que para o filósofo grego se manifesta integralmente apenas no pior tipo de governo e no pior tipo de homem, será considerado natural, intransponível e onipresente, quando retratado no pensamento da razão de Estado. Meinecke afirma que sem aquele impulso natural para o poder, ou “aquela força elementar impossível de aniquilar”, “nunca teriam surgido os Estados”, o que não se deve apenas ao fato de que este impulso os torna necessários, mas, principalmente, porque sem a “pleonexia pessoal” dos “homens de temperamento

²⁰ Aqui não se afirma, porém, a validade da recíproca, isto é, que qualquer pensamento político derivado destes entendimentos da antropologia desenvolva um pensamento da razão de Estado. Tal afirmação, mais geral do que a que apresentei, precisaria receber um tratamento específico antes de ser formulada.

²¹ Daí, na epígrafe citada nesta seção ele dizer que o insaciável desejo é a causa da guerra. Sobre as partes da alma, cf. Platão. **A República**, op. cit., Livro IV.

²² Platão. **A República**, op. cit., IX, p. 339 (571b).

²³ Cf. Platão. **A República**, op. cit., IX (especialmente 586a-b).

vigoroso”, não seria possível obter “o poder necessário para o Estado”²⁴. Em Meinecke, como em muitos autores, as afirmações sobre a naturalidade do insaciável desejo de possuir, são feitas de forma cabal, colocada como verdade evidente: “(...) la apetencia de poder es un impulso propio del hombre, común quizá a todos los animales, un impulso que se extiende hasta que encuentra barreras que lo detienen. La pleonexia es, junto al hambre y al amor, el impulso más potente, más elemental y más eficaz en el hombre”²⁵. O autor alemão, na verdade, ultrapassa as afirmações correntes, porque, não satisfeito em generalizar para a humanidade o aforismo da pleonexia natural, cogita se este impulso “descrito” não seria um comportamento comum a todos os animais.

Botero identifica também nos príncipes o insaciável desejo, e afirma que estes “não se conformam” com o Estado médio, e buscam convertê-los em grandes. Em seguida, ele complementa que “ao saírem dos limites do mediano, saem também dos limites da segurança”, mas que se conhecessem os limites adequados, seu império seria *durabilissimo*²⁶. Outros autores da razão de Estado do século XVII, que se preocupavam em legitimar o poder vigente mais do que dar um tratamento normativo ao tema²⁷, preferem não projetar essa imagem de irracionalidade sobre o governante, mas a restringem ao tratamento que dão aos governados, com o que buscam impor o domínio pela autoridade da razão governante.

É mais provável que o ponto de origem de onde os autores da razão de Estado recuperam a antropologia do insaciável desejo, seja Maquiavel, e não o distante Platão. O entendimento mais freqüente sobre a antropologia filosófica de Maquiavel considera que sua obra é marcada por uma afirmação axiomática da maldade humana, como no primeiro tipo que mencionamos. Muitas passagens são indicativas nesse sentido e, se realizarmos uma análise quantitativa, identificando o modo como o autor expõe a natureza humana quando o tema aparece, certamente chegaremos também a

²⁴ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., “Introducción”; p.7.

²⁵ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., “Introducción”; p.6.

²⁶ Botero, Giovanni. **La razón de Estado**. In: *La razón de Estado y otros escritos*. Trad. Luciana de Stefano. Caracas, Universidade Central de Venezuela, 1962. I, p.97. Versão italiana: Botero, Giovanni. **Della ragione di stato**. Biblioteca Italiana. 2004. Disponível em: <http://www.bibliotecaitaliana.it>.

²⁷ Vale lembrar que muitas obras da razão de Estado francesa eram feitas sob encomenda de Richelieu (cf. parte I, cap. IV; 4.2.)

essa conclusão. No *Príncipe* já é recorrente a afirmação de que “os homens são maus”²⁸. Nos *Discorsi*, o problema parece ser mais sistematizado, e um dos capítulos do primeiro livro chama-se “Os homens sobem de uma ambição a outra; antes procuram não ser ofendidos, depois ofendem”²⁹. Uma das passagens mais significativa, porém, é anterior: “(...) sempre que os homens não precisam combater por necessidade, combatem por ambição; e esta é tão poderosa no peito humano que nunca, seja qual for a posição atingida o homem a abandona”³⁰.

Apesar destas e outras passagens similares, se observada sob outros aspectos, a posição do autor sobre a natureza humana já não se apresenta tão claramente. Em Maquiavel, ao que parece, há sempre um conflito subjetivo entre o “ser bom” e o “ser mau”; conflito que se manifesta, por exemplo, na discussão entre as “duas morais”, que fizemos anteriormente³¹, e que aparece nas obras do autor quando ele diz – também repetidamente – que os homens não sabem ser “inteiramente” bons ou maus³². Valeria à pena perguntar se estas passagens que aqui mencionamos, que indicam respostas nos dois sentidos, não se devem à característica retórica do autor – em comparação às afirmações mais tipicamente lógicas de Hobbes, por exemplo. Como bem se sabe, Maquiavel generaliza com frequência determinadas conclusões, cujos opostos serão também generalizados em outras passagens. No *Príncipe*, por exemplo, isso é exemplificado quando o autor afirma que é melhor aliar-se do que permanecer neutro, acrescentando:

(...) se aquele a quem tu te associas vence, ainda que ele seja poderoso e que tu permaneças à mercê dele, ele tem para contigo uma obrigação, estabelece-se uma ligação: e os homens nunca são tão desonestos, com tamanho exemplo de ingratidão, a ponto de te oprimir (...).³³

Mesmo em passagens onde a natureza humana é claramente desacreditada, parece haver um espaço mínimo para a contingência. O termo “geralmente” inserido

²⁸ Cf., por exemplo, Maquiavel, N. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe). Trad. José Antônio Martins. São Paulo: Hedra, 2007. XVII, p. 165; e XVIII, p.173.

²⁹ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 46.

³⁰ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 37; p.113.

³¹ Cf. parte I, cap. 2, 2.1.

³² Cf. Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 26; I,27 e; I,30.

³³ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe), op. cit., XXI, p. 219.

antes de uma afirmação incisiva como a que se segue, é um sinal desta possibilidade: “(...) dos homens se pode dizer isto: que *geralmente* são ingratos, volúveis, simuladores e dissimuladores, esquivos aos perigos, cobiçosos de ganhos (...)”³⁴. Se assim for, a antropologia filosófica de Maquiavel não deixa de ser negativa, mas a imagem da maldade humana natural passa de uma afirmação pura e simplesmente, a uma preocupação metodológica – e pertence, portanto ao segundo caso típico que apontamos, e não ao primeiro –, o que seria corroborado, em trecho que o autor trata especificamente de como pensar – ou planejar – a política:

Como demonstram todos aqueles que discorrem sobre a vida civil e todos os exemplos de que estão cheias todas as histórias, quem estabelece uma república e ordena suas leis precisa *pressupor* que todos os homens são maus [*rei*] e usarão da malignidade de seu ânimo sempre que para tanto tiverem ocasião (...).³⁵

Apesar desta possibilidade, muitas vezes se considera que Maquiavel e Hobbes compartilham da mesma visão – afirmativa e não metodológica – sobre a natureza humana. Para Hobbes, como se sabe, a antropologia do insaciável desejo é um enunciado evidente; a maldade é a condição natural e permanente do ser humano, cujas ações em sentido oposto só ocorrem por coerção³⁶. As considerações de Hobbes sobre a natureza humana são mais bem conhecidas do que as dos outros autores aqui citados, talvez porque o filósofo inglês teorizou o problema pelo aspecto do direito natural. Reflexo desta repercussão é o fato de que a mentalidade atual retrata o homem de modo muito próximo à imagem que Hobbes faz dele no estado de natureza.

No primeiro capítulo do *De cive* Hobbes se contrapõe ao entendimento aristotélico do homem como *zoon politikon*. No *Leviatã*, como se disse, o autor recorrerá ao pedido de introspecção feito ao leitor³⁷ para apresentar a característica egoísta e ambiciosa do ser humano. Para o autor, este aspecto anti-social do homem encontra sua causa no excesso de paixão por si mesmo e no desprezo pelos demais.

³⁴ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngue), op. cit., XVII, p. 165. Grifo meu.

³⁵ Cf. Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 3; pp. 19-20. Grifo meu.

³⁶ Deste entendimento que é válido para quase todos, deveríamos talvez mencionar que os homens “sábios” constituem um caso excepcional, pois sua natureza é subjugada pela sua ciência. Sobre os diferentes caracteres humanos que se pode encontrar em Hobbes, cf. Ribeiro, Renato Janine. **Ao leitor sem medo, Hobbes escrevendo contra seu tempo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

³⁷ Cf. parte I, cap. III, 5.

Hobbes aponta basicamente os mesmos motivos que Platão e Maquiavel³⁸ para o comportamento degenerado que a ambição humana provoca, quais sejam, o desejo de tudo possuir somado à incapacidade do indivíduo de satisfazer tais desejos³⁹. Parece desnecessário detalhar todos os argumentos do autor sobre o tema, mas interessa notar alguns pontos específicos que retratam como Hobbes o apresenta. Em primeiro lugar, é relevante observar que, para o autor inglês, as leis naturais são contrárias às paixões naturais:

Porque as leis de natureza (como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade, ou em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam) por si mesmas, na ausência do temor de algum poder que as faça ser respeitadas, *são contrárias* às nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes⁴⁰.

Ao opor – e não apenas afastar – as “leis naturais” das “paixões naturais”, Hobbes irá tornar necessária a existência de um poder superior, afirmando que esta é a condição da sociedade civil e a única possibilidade de se escapar à morte violenta. O indivíduo do estado de natureza hobbesiano é orientado, portanto, apenas por suas paixões, porque age segundo o *direito* natural, mas desconsidera as *leis* naturais⁴¹. De fato, Hobbes não encontra no indivíduo nenhum sentimento “moral”, isto é, que instrui de modo normativo a um comportamento; tal moralidade só surge no Estado civil, que apesar de não poder mudar os “apetites”, é capaz de mudar a “vontade”⁴². O único modo, portanto, para que o indivíduo possa proclamar seu direito e tê-lo reconhecido pelos demais é dispondo-se a limitá-lo, quando aceita o pacto civil. É neste sentido que Michel Malherbe expõe sucinta e claramente o “paradoxo” da natureza humana em

³⁸ Cf., por exemplo, Platão. **A República**, op. cit., IX (579-580); e Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 37; e II, “Introdução”.

³⁹ Cf. Hobbes. **Leviatã...**, op. cit., I, 13.

⁴⁰ Hobbes. **Leviatã...**, op. cit., II, 17, p.143. Grifos meus.

⁴¹ Distinção entre direito e lei: “Pois o DIREITO consiste na liberdade de fazer ou de omitir, ao passo que a LEI determina ou obriga a uma dessas duas coisas. De modo que a lei e o direito se distinguem tanto como a obrigação e a liberdade, as quais são incompatíveis quando se referem à mesma questão.” (Hobbes. **Leviatã...**, op. cit., I, 14, p.112. Destaques no original).

⁴² Segundo a distinção que o autor estabelece, “vontade” é o que existe como realização “externa” – nos atos –, enquanto “apetite” é o fator “interno” com o qual trabalha a razão no processo deliberativo que precede o ato: “Na deliberação, o último apetite ou aversão imediatamente anterior à ação ou à omissão desta é o que se chama VONTADE, o ato (não a faculdade) de querer” (Hobbes. **Leviatã...**, op. cit., I, 6; p. 55. Destaques da edição consultada). Neste sentido, poderíamos dizer que a vontade se altera – já que o comportamento é outro – ainda que os apetites continuem os mesmos.

Hobbes: “Paradoxe ultime: pour satisfaire la nature, il faut la dominer et éventuellement la contraindre, sans rien lui devoir”⁴³.

As considerações de Proudhon sobre a antropologia filosófica de Hobbes mostram a importância que este tema possui na definição da teoria do Estado do *Leviatã*. Proudhon defenderá Hobbes contra as acusações de imoralidade e heresia que geralmente eram utilizadas para caracterizá-lo⁴⁴, afirmando que o problema principal que o autor inglês buscava resolver era de ordem especificamente moral, a saber, o de como encontrar uma moral que pudesse se sustentar unicamente pela razão – entenda-se, fora do âmbito religioso. Observando que, para Hobbes, a racionalidade não possui nenhuma moral implícita⁴⁵, o autor anarquista afirmará que o filósofo inglês não podia distinguir claramente entre consciência moral e consciência religiosa⁴⁶. Assim, buscando fundar a moral, mas sem poder recorrer diretamente à religião ou à razão, Hobbes acabou por concluir que a consciência daquele que obedece à lei estaria na própria organização do Estado.

Hobbes sentait, comme nous, l'importance de ce ciment social que fournissait la religion, et qui pour nous n'est autre que la justice même. Ne pouvant le demander à la conscience, qu'il écartait par suite de la confusion qu'il faisait du sentiment moral et du sentiment religieux, il était forcé de le chercher dans l'organisation même de l'État.⁴⁷

Desse modo, diz Proudhon, não era uma justiça já presente no indivíduo aquilo que vinha sancionar positivamente o direito⁴⁸, mas a força do soberano,

⁴³ Malherbe, Michel. **Hobbes Thomas**. In: Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p. 324.

⁴⁴ Proudhon sobre os acusadores de Hobbes : “*Matérialiste, athée*, fauteur du pouvoir absolu, que voulez-vous de plus horrible, de plus noir? (...) L’homme est jugé. Les cléricaux du dix-septième siècle ont instruit le procès; les soi-disant critiques du dix-neuvième adoptent leurs conclusions, et tout est dit. C’est ainsi que la littérature marchande exécute les auteurs. Et voilà ta justice, ô Postérité!” (Proudhon, Pierre, Joseph. *La guerre et la paix*. Antony: Editions Tops / H. Trinquier, 1998. Tomo primeiro. II,21; p.122).

⁴⁵ Para Hobbes, a razão é sempre relativa aos meios, enquanto que os fins são estabelecidos pelas paixões. A razão não cria fins a serem seguidos ela calcula como atingir um fim qualquer (Cf. Hobbes. *Leviatã*..., op. cit., I, 5).

⁴⁶ “La conclusion de Hobbes ne pouvait être autre que celle-là. L’idée d’une justice immanete, la distinction de deux sortes de morales, morale religieuse et morale rationnelle (...) ne pouvait être clairement conçue du temps de Hobbes, et tout me porte à croire qu’il n’y arriva jamais.” (Proudhon. **La guerre et la paix**, op. cit., Tomo primeiro. II, 6; p. 124).

⁴⁷ Proudhon. **La guerre et la paix**, op. cit., Tomo primeiro. II, VI, p. 132.

⁴⁸ O trecho “A justiça já presente no indivíduo” pode gerar mal-entendidos sobre a concepção de Proudhon sobre a natureza humana. O autor francês não crê na “bondade humana”, pura e simplesmente

legitimada racionalmente sob a máxima utilitária do “maior interesse comum”⁴⁹. Isto é, a moral humana precisava de uma fonte transcendente de valor que não fosse a religião; esta fonte, Hobbes localizou na figura do Estado.

Como observação final sobre o tema, é apropriado ao menos mencionar que a validade do debate sobre um enunciado filosófico da antropologia é, sob muitos aspectos, questionável, e efetivamente questionada. Há diversos motivos para tais questionamentos, como, por exemplo, o fato de que os enunciados sobre a natureza humana pensam o indivíduo isolado da sociedade. Ao anunciar uma qualidade inata dos indivíduos para, a partir disso, formular um saber sobre a sociedade, estabelece-se o que poderíamos chamar de uma afirmação hipotética de segundo grau, ou de uma hipótese duplamente condicionada, porque pode ser formulada nos seguintes moldes: 1- “se o ser humano não estivesse em sociedade, ele seria assim”; 2- “se ele for assim, então ...”. Um questionamento ainda mais crítico, certamente poderia colocar o debate para “além do bem e do mal”, fazendo o problema retroceder à crítica da moral e colocando em questão o significado dos próprios qualificadores – “bom” e “mau” – da natureza humana.

Em todo caso, é preciso assinalar que estas discussões, por defasadas que possam parecer, reaparecem em vários momentos. Colocando-a explícita ou implicitamente, e para afirmar ou negar sua validade, o assunto é tangenciado por diversos autores e possui relevância diretiva para os distintos modos de se entender as relações sociais e de discorrer sobre as possibilidades de configurações da ordem política.

como afirma Carl Schmitt tanto no *Conceito do político*, quanto na *Teologia Política I*, sobre Proudhon e sobre o anarquismo. Para Proudhon, os sentimentos de justiça e egoísmo são inerentes e indelévels no ser humano, o que é expressamente colocado na obra citada. Seria excessivo abordar o tema, mas vale mencionar que a simultaneidade conflituosa destes dois caracteres do ser humano está relacionada, no autor, à “dialética indissolúvel” – isto é, oposta à idéia de uma síntese dos termos antitéticos – característica de seu método de pensamento.

⁴⁹ Proudhon. **La guerre et la paix**, op. cit., Tomo primeiro. II, VI, p. 132.

3. Racionalização

Foi dito acima que, como tendência geral, a *salus populi* pensada como utilidade pública produz a forma mais branda da razão de Estado, aquela que se preocupa mais com a racionalização da política do que com as situações de perigo existencial para o poder constituído. Este direcionamento da política estatal para o emprego eficaz e eficiente dos meios insere as considerações filosóficas e técnicas da razão de Estado nos temas relacionados à política ordinária.

As considerações sobre o bem público criam um ciclo entre o Estado e a sociedade, no qual a razão de Estado aparecerá como elemento favorável a ambos simultaneamente: o Estado deve gerir bem os recursos e organizar bem a sociedade para a maior satisfação dos indivíduos; os recursos devem ser bem aproveitados e a sociedade bem organizada para que o Estado seja mais forte. Sob este argumento que torna o bom funcionamento do Estado interessante para a sociedade, e o bom funcionamento da sociedade interessante para o Estado, é que o saber estatal, como discutido no capítulo anterior, torna-se especialmente importante para a definição da política.

Em grande medida, é por identificar o bem do Estado com o bem da sociedade que determinados discursos políticos demandam um maior poder fiscalizador e coercitivo do Estado nas democracias representativas atuais. Deste modo, a razão de Estado racionalizadora aproxima-se da razão de Estado existencial. No limiar da racionalização estatal, encontraríamos as tentativas de regulamentação das situações excepcionais, aquilo que C. Friedrich chama de “razão de Estado constitucional”. Este tema, de notável relevância para as democracias representativas atuais, será discutido abaixo.

No que concerne à discussão feita sobre a antropologia filosófica, parece propício incluir a vertente da racionalização da razão de Estado como pertencente a uma concepção negativa-metodológica da natureza humana. Negativa, porque, como vimos, não há lugar para razão de Estado quando se parte de uma visão otimista do ser humano. Metodológica porque não se trata de formular a maldade humana como axioma, mas de

considerar hipoteticamente o homem como mal, para que o ordenamento social possa ser pensado e definido com o maior rigor possível. O enunciado “pense o homem como mau” é aqui uma consideração sobre a “pior hipótese”, e uma tentativa de garantir o melhor resultado. Para um pensamento axiomático da maldade humana, ao contrário deste que ora analisamos, as considerações sobre eficiência da ação estatal são problemas secundários, pois, naquele caso, a questão principal é estabelecer a ordem, sem a qual nenhuma discussão de eficiência é relevante.

O que se mostrará a seguir é que uma dimensão da doutrina da razão de Estado busca “disciplinar e racionalizar o comportamento dos que regem o Estado” e, na impossibilidade de eliminar a violência, mantê-la “nos limites suportáveis, ou seja, compatíveis com o progresso civil”⁵⁰. Apesar dos valores presentes na busca da razão de Estado por esta regulamentação terem pouco a ver com preocupações sobre o “progresso civil” – seja lá o que o autor quis dizer com tal expressão –, a razão de Estado, de fato, possui essa vertente disciplinadora do governante. Este aspecto da razão de Estado é o menos comentado, pois, tendo o termo razão de Estado recebido uma conotação negativa historicamente, há uma tendência a dissociar procedimentos legais da razão de Estado, como se onde houvesse um não pudesse haver o outro. Tal afastamento que, sob certa perspectiva, não é totalmente sem significado, produz, por outro lado, afirmações equivocadas que sustentam que é impróprio usar as noções da razão de Estado para analisar os regimes de democracias representativas atuais.

3.1. Separação, objetivação e especialização

A razão de Estado, apesar de se utilizar do segredo amplamente, produziu também, como dissemos, um efeito de publicidade da política. Convém precisar que por “publicidade” não se designa aqui um aumento da participação efetiva dos cidadãos, já que, afinal, a centralização do Estado era a outra face do isolamento do poder governante do restante da sociedade. A publicidade à qual nos referimos diz respeito a uma maior discussão sobre o poder governante, por um lado, e à necessidade deste de

⁵⁰ Pistone, Swergio. **Razão de Estado**. In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varrialle et al. Brasília/ São Paulo: Ed. UNB/Imprensa Oficial, 2002. p. 1070.

justificar suas ações, por outro. No que se refere a esta publicidade, portanto, verifica-se, de fato, algo incomum, pois, como devemos entender o processo pelo qual um maior debate sobre o poder governante ocorre simultaneamente a um maior distanciamento deste mesmo poder do restante da sociedade? Comumente se pensa que um maior debate gera um maior saber sobre aquilo que se discute⁵¹ – herança, talvez da crença no método dialético (no sentido da filosofia platônica e aristotélica) como produtor da verdade ou da melhor opinião. Mas como é possível que se tenha discutido mais o Estado enquanto decrescia o saber sobre a política?

Embora colocada aqui sob uma perspectiva histórica, esta é uma questão atual e de importância maior para se compreender o modo pelo qual, no Estado democrático-representativo, o debate público sobre um tema pode aumentar consideravelmente sem que a participação pública aumente de fato. Como bem se sabe, muitas vezes passam-se anos até que temas discutidos publicamente sejam incorporados nos debates institucionais que irão formular as ações de governo; ou seja o debate público não repercute nas ações políticas estatais. Esta não é uma pergunta facilmente respondida; pode-se apresentar algumas possibilidades de resposta, que são, talvez, instrutivas, mas que serão, em todo caso, provavelmente insuficientes.

Como uma primeira explicação para isso, podemos apresentar o conhecido argumento – constantemente revisitado pelo pensamento conservador em seus ataques à liberdade de expressão ou ao sistema parlamentar – de que o debate posterga a ação. A constatação em si não é muito discutível, pois o debate funciona na ação coletiva assim como o processo deliberativo no indivíduo. Ao considerar como agir para influenciar o poder governante, um tema é analisado sobre diferentes perspectivas, as quais possuem sua “razão” própria, isto é, seus próprios métodos de análise definidos pelos seus modos particulares de julgar os resultados. O efeito social daí resultante é a fragmentação dos possíveis agentes políticos em “grupos de interesses” incapazes de intervir com algum poder na política. Em torno de um mesmo tema, por exemplo, discute-se a partir da visão ambientalista e econômica. Mesmo quando ambas as perspectivas consideram equivocadas a política governamental, em muitos assuntos surgirão embates entre os

⁵¹ Assim como no capítulo anterior, o “saber” aqui envolve não apenas o conhecimento “contemplativo”, mas também o conhecimento prático, isto é, o “saber fazer”. Na passagem o termo inclui também o saber sobre como agir de modo significativo na política estatal.

representantes destas duas perspectivas, e estes embates não podem ser resolvidos em simples termos técnicos, porque são o fruto, sobretudo, do critério com o qual se julga um resultado; trata-se de um problema moral. O resultado é que ambos os grupos atuarão isoladamente, e certamente com menor chance de sucesso em sua tentativa de modificar a política estatal sobre o tema, até que se encontre um critério comum sobre o qual podem atuar.

Uma segunda proposta para responder ao problema de como a separação governante/governado pôde conviver com um aumento das discussões políticas, é a de que tais discussões falavam de seu objeto – o Estado, o governante, etc. – nos moldes de como se discute um “mistério”⁵². Nos momentos iniciais do Estado, a política do governo central aparecia aos pensadores políticos como algo muito mais grandioso do que os processos locais previamente debatidos. Pelo distanciamento que existia entre os que falavam da política e aqueles que a faziam, o Estado e o seu governante tornavam-se objetos estranhos, dos quais pouco se sabia e sobre os quais muito estava ainda por ser dito e explorado. A ignorância sobre o objeto do debate tendo sido enxergada como se houvesse sido produzida por ações enganosas, entende-se, talvez, mais um motivo daquela “obsessão pelo segredo que caracteriza a literatura política da primeira metade do século XVII”⁵³. Os assuntos do Estado tendo se tornado mistérios, era possível falar sobre eles sem torná-los pontos passíveis de modificação, e, neste contexto, o trabalho do propagandista estatal era o de convencer o público de sua ignorância “(...) le paradoxe étant à son comble quand on entreprend de convaincre ledit public qu’il n’a pas à connaître de ce à propos de quoi on le convoque”⁵⁴.

Uma terceira possibilidade de resposta a este “paradoxo” que une publicidade e segredo político poderia se reportar à configuração territorial e populacional específica da política no Estado moderno. Dominando um amplo território e um grande número de indivíduos, os poderes estatais podem se manter geralmente isolados das discussões públicas que exigem mudanças. Neste contexto, para que um

⁵² Sobre o significado específico de “mistério”, cf. parte I, cap. IV 3.2.

⁵³ Thuau, Etienne. **Raison d’Etat et pensée politique à l’époque de Richelieu**. Paris: Albin Michel, 2000. II, p. 40. Mais adiante Thuau mostrará que já no final do século XVII se inicia a “eclipse do tacitismo”, quando surgem diversas críticas dos pensadores políticos à idéia de que tudo no Estado se fazia por segredo e segundo cálculos políticos (cf. idem. pp. 48-49).

⁵⁴ Gauchet, Marcel. **L’Etat au miroir de la raison d’Etat: La France et la chrétienté**. In: Zarka. *Raison et déraison d’Etat...*, op. cit., p. 241.

debate se torne um problema com o qual o Estado deve lidar mesmo a contragosto, ele precisa adquirir proporções – de território e de consciência pública – muito maiores do que em uma comunidade política menor. Caso contrário, os temas podem ser abordados esporadicamente, diante de algum acontecimento que os evidencia, sem que isso promova nenhuma mudança em termos de políticas públicas⁵⁵. Novamente se percebe que, independente de avanços tecnológicos, a extensão – de superfície e populacional – do Estado é um fator determinante para um funcionamento democrático do governo. Um Estado de grandes proporções ou com população muito numerosa reduz significativamente a possibilidade de ação política dos indivíduos, ainda que nele possa ser produzido um maior debate sobre os temas políticos.

Neste quadro, ao qual pertence a política estatal, a formulação das políticas públicas dispensa – ou impede – a participação social e passa a ser realizada em um âmbito supostamente técnico. Nos assuntos da administração pública, são convocados os representantes dos saberes especializados sobre os temas que devem ser abordados. Tais “técnicos” podem pertencer às próprias instituições estatais especializadas ou estarem na condição de pareceristas *ad hoc*.

Quando se trata de questões mais polêmicas, e principalmente no âmbito das relações exteriores, esta pretensão de tecnicidade se manifesta nos chamados “interesses do Estado”. Obviamente que, como já repetimos algumas vezes, esta tecnicidade não é produto de nenhuma *machine à gouverner*; ao contrário, freqüentemente, ela é o resultado da ação de grupos sociais que orientam a máquina estatal em determinadas direções. Exemplos para isso não faltam na política interna ou externa⁵⁶, mas convém nos determos um pouco na idéia de interesse, porque esta, mais do que outras, é capaz

⁵⁵ Quando tal assunto interfere nos interesses das elites políticas este comportamento é ainda mais evidente. Este é o motivo pelo qual, no Brasil, as ações institucionais para mudar leis ou procedimentos relativos aos temas da propriedade rural são praticamente inexistentes, apesar da gravidade e antiguidade do tema.

⁵⁶ Um exemplo: o que teria a Monsanto – uma das maiores empresas de biotecnologia no mundo – a ver com os motivos que levaram o Estado americano a declarar que a diminuição das barreiras comerciais que os demais países colocavam aos transgênicos era questão de interesse nacional?: “In the agricultural area we will focus on regulatory barriers that have inhibited the expansion of agriculture trade, particularly in the biotechnology area.” (cf. The White House. **A national security for a new century**. Outubro de 2008. p.40. No mesmo documento relativos aos anos de 1999 e 2000, encontram-se passagens semelhantes sobre o tema).

de fazer com que governantes e funcionários ajam de modo que eles consideram como sendo técnico⁵⁷.

O pensamento sobre os interesses do Estado se desenvolveu historicamente conjuntamente com as considerações sobre a razão de Estado. A proximidade entre, o pensamento sobre a razão de Estado e as considerações sobre os interesses levou Giovanni Botero a acrescentar no *Aggiunte a la Ragione di Stato*, publicado em 1598, que “a razão de Estado não é outra coisa que a razão de interesse”⁵⁸. Ao invés de se entender que ambas as doutrinas são idênticas, parece mais apropriado entender que esta é uma parte específica da doutrina da razão de Estado, que é mais abrangente. O desenvolvimento da teoria dos interesses mereceria um estudo à parte⁵⁹; como em outros temas, porém, nos concentraremos aqui em algumas questões relativas ao seu funcionamento enquanto técnica e discurso.

Roberto Romano comenta que quando a razão de Estado assume a “linguagem do interesse de Estado” ela “afasta os conceitos teológico-políticos”⁶⁰ do pensamento estatal. Sobre o significado do termo, o autor relembra Lazzeri na introdução do livro de Rohan sobre o tema:

O termo “Interesse” vem da forma substantiva do verbo *interesse*, com sentido de “se encontrar no meio”, “se encontrar entre”. *Interest* significa “importa”, “isto me diz respeito”, como em Tácito (Histórias, I, 30, 2): “É do vosso interesse, camaradas,

⁵⁷ Digo “eles consideram”, porque certamente o indivíduo que age com o intuito de cumprir a tarefa que lhe foi designada a executa com este pensamento de tecnicidade, muitas vezes sem se darem conta de que, ao lhe ser designada uma tarefa, já existe uma escolha subjetiva previamente determinada. Como exemplo: o diplomata ao qual se lhe coloca a tarefa de garantir a relação comercial mais lucrativa para seu Estado agirá de modo a cumprir do melhor modo possível esta tarefa, mas, tendo em vista seu objetivo irá ignorar outras áreas possíveis das relações entre o seu Estado e o outro com o qual negocia, como por exemplo, os direitos humanos. Se a este mesmo diplomata fosse designado o dever “técnico” de pressionar pela efetivação dos direitos humanos, certas ações da área comercial que beneficiariam seu Estado deveriam ser abandonadas.

⁵⁸ Cf. Botero, Giovanni. **De la neutralidad**. In: La razón de Estado y otros escritos, op. cit., p. 212. Sobre o acréscimo desta obra à *Della ragione di Stato*, cf. anexo “Obras de Botero” pp. 225-228.

⁵⁹ Deve-se mencionar sobre isso a obra do protestante Henry de Rohan, dedicado a Richelieu, e que foi fundamental para o percurso histórico inicial desta teoria, o *Discours sur l'interest des princes et estats de la chrestienté*.

⁶⁰ Romano, Roberto. **Raison d'Etat**. Blog Filosofia. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>.

que os celerados não façam um imperador [*vestra commilitones interest*]]”⁶¹.

Sendo assim, a idéia de interesse se distingue, por sua origem laica, de muitos outros conceitos herdados pelo Estado dos saberes governamentais da Igreja. Este conceito especificamente moderno, será, portanto, uma das principais chaves da articulação daqueles outros termos teológicos secularizados em uma nova rede conceitual.

O propósito declarado da teoria dos interesses é o de definir critérios objetivos para a ação estatal. Considera-se que quando o Estado age conforme seu interesse ele conforma as suas ações ao único objetivo de se manter ou se fortalecer. Trata-se de uma tentativa de tornar a política “científica”, afastando a conduta do governo das demandas feitas por grupos sociais específicos e, igualmente, das paixões e inclinações pessoais dos governantes. Encontra-se aqui mais uma das contradições históricas da razão de Estado: a teoria dos interesses, enquanto legitimava a ação do governante quando esta se opunha às demandas sociais, por um lado, funcionava, por outro, como fator de controle do governante, pois a partir dela seria possível julgar o quanto este estava agindo segundo sua função.

Como procedimento científico complexo, tratava-se não apenas de estudar o objeto, mas de entender a sua presença no meio em que este estava inserido. Com efeito, com a teoria dos interesses, o “espírito empírico” da Idade Moderna alcançava um novo patamar⁶². O que na atual ciência política chama-se “cenário internacional” é, portanto, passagem obrigatória para o pensamento sobre os interesses do Estado. Desde o início de seu desenvolvimento, a teoria dos interesses partiu de análises conjunturais das relações entre os Estados, tentando identificar o *status* presente de cada um e as possíveis ambições factíveis que eles poderiam ter.

Além de levar em conta o “meio”, estas teorias avançaram na compreensão da política estatal por pretenderem inserir também o “momento” entre os fatores do cálculo político. Mas, para o pensamento sobre os interesses, o fator “tempo” não diz

⁶¹ Romano, Roberto. **Hobbes contra os trapaceiros do jogo político**. Blog Filosofia. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>.

⁶² Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 6; p. 154.

respeito apenas ao presente. Entre as diversas conjunturas encontram-se também alguns interesses “estruturais” dos Estados, definidos por fatores relativamente estáveis. Ou seja, busca-se identificar quais são os interesses fixos e variáveis. Assim já o fazia, por exemplo, Pufendorf, que distinguia em um primeiro momento os interesses “imaginários” – fruto da excessiva ambição – dos “verdadeiros”, e dizia serem os últimos de dois tipos: “permanentes” e “temporários”. Os interesses permanentes eram derivados, “na maioria dos casos, da situação do país ou da inclinação natural do povo”, enquanto que os segundos referiam-se à “natureza, força e debilidade dos vizinhos, cuja modificação modifica também o interesse”⁶³.

Julgando serem os interesses objetivamente determináveis e constatando que eram freqüentemente ignorados na política estatal, Pufendorf se pergunta como era possível, então, que fossem ignorados ou incorretamente interpretados. Meinecke tentará responder a tal questão, afirmando, bem a seu modo, que Pufendorf e Rohan consideravam que os erros eram motivados pela falta de informação e pelo aconselhamento ruim que o soberano recebia, mas que eles falharam em perceber que “os próprios interesses podem às vezes possuir duas caras (...) e que a insuficiência do indivíduo para conhecer seu verdadeiro interesse” era muitas vezes fruto da expressão de “potências fatais”⁶⁴. A resposta teórica mais comum de nossa época, porém, não é a do fatalismo de Meinecke, mas a da visão tecnicista que reconhece no erro da ação uma debilidade do procedimento científico.

Observados teoricamente, os interesses do Estado têm a ver com a posição deste Estado no cenário internacional, e com a racionalidade do Estado – entendida aqui no sentido utilitário de melhor adequação entre meios e fins. A princípio, se bem descrito o cenário, e se bem calculado os melhores meios para agir nas circunstâncias dadas, não há como o Estado se engajar em uma ação contrária aos seus interesses, pois caso se reconheça que os recursos do Estado são incapazes de sustentar uma ação segundo os melhores meios, esta ação simplesmente não deveria ser realizada – *ceteris*

⁶³ Pufendorf, citado em Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., II, 2; p. 237.

⁶⁴ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., II, 2; p.237. A expressão final da passagem é traduzida de modo significativamente diferente nas versões espanhola (“*potencias supraindividuales*” [p. 237]), francesa (“*puissances fatales*” [p. 213]) e inglesa (“*forces of fate*”[p.232]). Percebe-se, em todo caso, que Meinecke refere-se à necessidade histórica, o que é reforçado pelo início do parágrafo, onde o autor afirma que Pufendorf e Rohan não podiam chegar a essa conclusão porque lhes falava uma “mentalidade histórica”.

paribus, deveríamos incluir. Interessa observar, contudo, que mesmo o primeiro estágio deste procedimento fundamenta-se em um pressuposto, qual seja, o da “racionalidade” dos demais atores no cenário internacional. Se um deles foge a este pressuposto compartilhado, o cálculo tende a fracassar, produzindo aquela situação de incompreensibilidade exposta por Frederico II da Prússia, na passagem citada no capítulo anterior⁶⁵.

A teoria dos interesses, produz, em certas circunstâncias, um senso comunitário – ou ao menos societário – nas relações internacionais⁶⁶. O sistema de “equilíbrio de poderes” é um exemplo desta possibilidade, que funcionou em diversos momentos históricos – bem anteriores ao Estado – de modo menos teórico e mais espontâneo. Independentemente de suas razões individualistas, vale notar que este foi provavelmente o primeiro princípio universalista aceito pela corrente estatista do pensamento político, que desde o século XVI não havia sido capaz de pensar para além do Estado – a não ser por meio de uma política imperial, que obviamente não possui qualquer senso societário envolvido. Na verdade, o “equilíbrio de poderes” é o único princípio potencialmente “pacifista” utilizado pelo chamado “realismo” nas relações internacionais.

O Congresso de Viena, de 1815, foi um evento de institucionalização formal desse sistema entre as potências européias. Quase um século antes, porém, já se falava em um princípio de orientação comum da política entre os Estados, chamado “*droit de convenance*”, pelo qual os interesses das grandes potências serviriam de orientação para a política do sistema europeu. Apesar de que certamente possuía adeptos “sinceros”, acusava-se esse princípio de sociabilidade inter-estatal de servir de legitimador das políticas de interesses individuais das grandes potências, já que a política européia passaria a ser definida em função delas. Havia, porém, um fundo material de interesse comum que o fortalecia, a saber, o desejo de exploração colonial e de comércio ultramarino, que os Estados não poderiam levar adiante de modo mais intenso enquanto

⁶⁵ Cf. parte I, cap. IV, final da seção 1.3.

⁶⁶ “A anarquia internacional e a soberania absoluta dos Estados não estaria em contradição com o progresso da humanidade, se todos os estadistas respeitassem os preceitos de moderação e cautela indicados pela doutrina da razão de Estado, e não fossem dominados pelas próprias paixões irracionais demoníacas e pelas paixões da massa” (Pistone. **Razão de Estado**, op. cit., p. 1073).

estivessem envoltos em conflitos nas suas fronteiras⁶⁷. Em todo caso, o que é preciso sublinhar aqui é que, possuindo ou não uma abertura para a sociabilidade entre os Estados, quando é desenvolvida pelo quadro técnico estatal para planejar a ação institucional, o pensamento segundo os interesses preserva sempre um aspecto egoísta. Indissociável, provavelmente, do princípio relativista estatal, este egoísmo não permite que se pense o interesse coletivo como motivo para aceitar o prejuízo do interesse individual. Isto é, o interesse pela defesa do “sistema internacional” é condicionado pelo interesse do Estado, de tal modo que, partindo do pressuposto do interesse⁶⁸, só se agirá em nome do primeiro quando se constatar que a mesma ação é indicada também pelo segundo.

Por fim, vale sublinhar que cabe também à teoria dos interesses do Estado a separação teórica e histórica entre governante e governados. A idéia de governo como função, que se firmou gradativamente ao longo do desenvolvimento estatal, conduziu a um processo de abstração do Estado. A noção de interesses o afastou dos simples desejos dos governantes, e, ao mesmo tempo, também da interferência dos governados. Para o pensamento político estatal, o Estado pairava como ente supra-social colocando todos a seu serviço independente de sua posição política. Na *praxis* estatal, contudo, o afastamento do governante aparece mais como um conselho moral do que uma realidade consolidada⁶⁹, pois indiferente às acusações que afirmam que o governante descumpra sua função, aquele que governa é capaz de colocar as agências estatais a seu serviço e orientar o Estado segundo sua vontade, utilizando-se do próprio discurso do interesse estatal para deslegitimar seus acusadores. Obviamente, o que o protege não é apenas este discurso que nem sempre é convincente como se pretendia, mas o poder de polícia – e, no extremo, do exército.

De modo oposto funciona na prática o distanciamento entre o Estado e os governados provocado pela idéia de interesses, justamente porque a participação destes é efetivamente limitada pela dificuldade imposta pelos processos institucionais que eles

⁶⁷ Cf. Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., II, 4.

⁶⁸ O que não significa dizer que o Estado só age a partir desse pressuposto.

⁶⁹ Não é desconsiderada aqui a possibilidade de que o governante possa sofrer sanções legais devido ao descumprimento de suas funções. Não obstante, sublinha-se, por outro lado, a dificuldade de tais processos e a raridade de tais acontecimentos, motivo pelo qual o “agir em sua função” para o governante acaba preservando este caráter de normatividade moral.

precisam cumprir para se fazerem ouvir. Por outro lado, se foi possível entender como poder de polícia age contra a separação entre governante e Estado, compreende-se bem como ele age a favor da separação entre estes e os governados.

Nota-se, portanto, que o processo de racionalização e especialização do governo estatal, que deveria, à primeira vista, ter concluído na impessoalização do Estado, acabou por personificá-lo no governante. Isso se manifestou de um modo extremo nos totalitarismo do século XX, nos quais o governo era exercido, nas extremidades da cadeia de poder estatal, por indivíduos que, mais ou menos convencidos daquelas ideologias ou da legitimidade dos governantes, eram cumpridores de sua função. Esta personalização do Estado na figura do governante ocorre também na democracia moderna, e, não raro, pelas mesmas causas: a especialização do governo e a separação entre governantes e governados. O principal é perceber que se um regime democrático-representativo não se torna um totalitarismo personalista, isso não se deve ao referido processo de objetivação e especialização do governo. Ao contrário, tal mudança é impedida justamente pela disputas políticas, cujos protagonistas, contrariamente a todo argumento do saber técnico, retiram seus argumentos de um valor, que, por estar no início dos demais raciocínios e das demais ações, podemos chamar de princípio. Daí a relevância de certos processos verificados nas democracias representativas atuais que, explícita ou implicitamente, buscam alterar tanto os princípios sociais, substituindo o par igualdade-liberdade pela segurança; quanto os princípios políticos, sobrepondo a idéia de confiança e eficácia às noções de prestação de contas e controle do governante.

3.2. Regulamentação e normalização

O resultado geral da busca por racionalizar o Estado é a regulamentação das ações estatais. Sob este aspecto, a razão de Estado funciona como orientação do poder e, mesmo, como obstáculo. Ao invés de autorizar a punição dos criminosos, pura e simplesmente, este pensamento estatal irá definir procedimentos punitivos, que exigirão um processo pelo qual tais punições poderão ser legalizadas e socialmente legitimadas. A afirmação sobre o obstáculo ao poder, portanto, deve ser entendida de modo relativa,

contrastando-a com o pensamento da razão de Estado que insiste na discricionariedade do governante, pois, como dissemos, não há razão de Estado contra o Estado. Na razão de Estado, essa regulamentação não é contrariedade, mas pertence a um entendimento de que o Estado pode ser fragilizado quando o governo é deixado exclusivamente a cargo da prudência do governante ou dos agentes que atuam em seu nome. Este aspecto do pensamento da razão de Estado, portanto, “modera” o poder governante, o que ocorre, porém, não em nome de um princípio exterior ou superior ao Estado, mas para preservar o seu domínio.

A razão de Estado regulatória não termina nas situações ordinárias de governo, mas atinge o problema da exceção, buscando estabelecer limites ao governante também naquelas condições em que se considera que há risco eminente ao Estado e mesmo quando se lhe confere novos poderes. Trata-se de regulamentar as situações extraordinárias por meio de “leis de exceção” que definirão modos gerais de funcionamento do poder excepcional. Percebe-se que, de certo modo, mesmo quando trata do imprevisto, esta vertente coloca-se a questão de levar adiante um governo científico.

Em torno deste problema da regulamentação das situações excepcionais é que Friedrich definirá o significado de “razão de Estado constitucional”, em contraposição à “razão de Estado absolutista”. Para o autor, o problema da razão de Estado só é colocado em sua forma mais problemática pelos pensadores que sujeitam o governo a alguma ordem moral ou jurídica superior:

(...) only those political theorists who subject government and politics to law and/or a transcendent moral order, who put justice ahead of or at least on a level with peace and order are confronted with the problem of reason of state in its most perplexing form. For if the constitutional order's survival is threatened by an enemy who does not acknowledge the validity of this law and moral order, what is the defender of the constitutional order permitted to do? How far may he go in violating the norms which he is supposedly bound to respect?⁷⁰

⁷⁰ Friedrich, Carl J. **Constitutional Reason of State**. Providence: Brown University Press, 1957. IV; pp. 65-66.

Segundo Friedrich, portanto, a discussão da razão de Estado diz respeito a quais devem ser os limites que uma ordem superior deve impor ao conferir a alguém poderes excepcionais em nome de sua própria preservação: “It is fundamentally a question of the degree of latitude which is being allowed, and the persons to whom such discretion is assigned”⁷¹. Friedrich percorrerá as obras de algumas correntes de pensadores políticos a fim de verificar as soluções que foram propostas para o problema. Como respostas teóricas o autor identifica soluções que vão desde a ditadura até os processos de emenda constitucional, os quais serviriam como “intermediários” entre a constituição e a liderança executiva nos casos emergenciais⁷². Contudo, a resposta que prevaleceu historicamente nas constituições modernas para o problema da sobrevivência do Estado, foi inspirada na “prerrogativa monárquica” de Locke⁷³: “this power to act according to discretion for the public good, without the prescriptions of the law and sometimes even against it”⁷⁴.

Percebe-se, portanto, que, neste ponto, encontra-se a razão de Estado entre a licença e o limite, motivo pelo qual a vertente da razão de Estado que trata dessas leis de exceção compartilha diversos elementos com aquela outra linha da razão de Estado – que Friedrich chama de “absolutista” – que visa fortalecer o poder do governante independente de ordens morais ou jurídicas superiores: 1) Ambas fazem referência a um pressuposto antropológico comum – sem o qual não haveria motivo para a razão de Estado constitucional questionar a boa-fé do governante, e portanto, fiscalizá-lo; 2) Ambas partem de um entendimento comum, que afirma a necessidade absoluta do Estado para a vida social; 3) Como consequência deste entendimento, ambas almejam o mesmo fim: a defesa do Estado; 4) E colocando este objetivo como superior aos demais, ambas propõem métodos em comum, incluindo os mais derogatórios da justiça e da moral.

A diferença principal, e certamente significativa, é que a razão de Estado normalizadora da exceção pretende redigir o que poderíamos chamar de “cláusula de necessidade” para autorizar os meios derogatórios das condições normais do governo.

⁷¹ Friedrich. **Constitutional Reason of State**. op. cit., IV; pp. 71-72.

⁷² Friedrich. **Constitutional Reason of State**. op. cit., “Conclusion”; pp. 109-111.

⁷³ Friedrich. **Constitutional Reason of State**. op. cit., “Conclusion”; pp. 108.

⁷⁴ Locke, John (**Two Treatises on Government**) citado em Friedrich. **Constitutional Reason of State**, op. cit., V, p. 83.

Se esta cláusula de necessidade puder ceder a alguma outra cláusula superior, como justiça individual ou direitos humanos, de tal modo que estas últimas possam ser defendidas mesmo quando custam a queda da Constituição, pode-se dizer que estamos fora do âmbito da razão Estado. Caso contrário, se a defesa da Constituição não se limitar por quaisquer outros valores, convém dizer apenas que se buscou atenuá-la de um modo normativo.

Os próprios poderes que as normas conferem – segredo e uso não processual da violência, principalmente – tendem a alterar, ao menos temporariamente, no melhor das hipóteses, a razão de Estado de “constitucional” para “absolutista”. Ao sustentar que a monarquia é superior à democracia, Hobbes não deixa passar despercebido o fato de que as autorizações excepcionais acabam, não raro, por fazer com que assembléia soberana perca sua soberania:

E do mesmo modo que uma criança tem necessidade de um tutor ou protetor para preservar a sua pessoa e autoridade, assim também (nas grandes repúblicas) a assembléia soberana, por ocasião de todos os grandes perigos e perturbações, tem necessidade de *custodes libertatis*, ou seja, de ditadores e protetores da sua autoridade. Estes são o equivalente de monarcas temporários, aos quais ela pode entregar, por um tempo determinado, o completo exercício do seu poder. E tem acontecido mais freqüentemente ela ser por eles privada do poder (ao fim desse tempo) do que os infantes serem privados dele pelos seus protetores, regentes ou quaisquer outros tutores.⁷⁵

Apesar dos riscos que envolve, esta autorização supostamente temporária ocorre por dois motivos: por excesso de confiança na pessoa a quem se está concedendo o poder e/ou; por incapacidade de pesar sobre a mesma balança o perigo *imediato* e o risco *futuro* que reside no fato de conferir tais poderes excepcionais. Como o perigo imediato sempre parecerá maior, por ser *sensível*, enquanto o futuro é apenas possível – por isso um “risco” –, a prioridade de tratamento é dada ao primeiro. Ocorre que ao tentar se proteger dos “grandes perigos” a assembléia acaba por não considerar o perigo que um poder incontrolado gera para sua própria soberania. Considerando este motivo,

⁷⁵ Hobbes. *Leviatã...*, op. cit., II, 19. pp. 198-199.

pode-se dizer que a concessão de poder ilimitado a uma pessoa em um Estado é, no sentido mais próprio da palavra, uma incosequência, isto é, uma incapacidade – gerada por ignorância ou por desespero, não importa – de perceber a conexão entre o ato e seus efeitos.

4. Exceção

O pensamento estatista que se ocupa das questões relativas às situações excepcionais de governo parte geralmente do pressuposto filosófico de que a antropologia negativa – que afirma a maldade humana – é uma realidade e, não simplesmente um modo de pensar o indivíduo para construir um saber social; isto é, ela coloca sua afirmação como um axioma, pois sustenta que a maldade humana é verdade evidente, que dispensa demonstração. Porque a política é um pensamento sobre o coletivo, esta antropologia negativa se manifesta também em um conceito supra-individual, o de *povo*, que constitui a representação social daquela imagem do indivíduo. Como veremos adiante, este entendimento filosófico da antropologia – considerado individual ou coletivamente – implica na visão de que o Estado é o “ser ou não ser” da sociedade, sua condição indispensável.

Por esta crença na necessidade absoluta do Estado, por sua vez, entende-se que quando o Estado corre grave risco, não há regulamentação possível, pois, sendo toda regulamentação uma regra geral, apenas a decisão do soberano – a prudência do governante, diria a linguagem da razão de Estado – será capaz de agir segundo o caso específico que se apresenta. Diante disso, a resposta para a exceção é a liberdade absoluta do soberano, por um lado, e a obediência total dos súditos, por outro. É o detalhamento destes temas que se pretende apresentar a seguir.

4.1. Da maldade individual à inaptidão do povo

Novamente, já em Platão encontramos uma imagem negativa do povo, o que é de se esperar se levarmos em conta o problema da condenação de Sócrates pela democracia ateniense, ou mesmo, sob uma perspectiva teórica, o fato de o autor perceber na democracia o último estágio antes da tirania. É no livro VI da *República* que tal imagem será traçada, e, levando em conta a imagem do filósofo-rei, poderíamos sintetizar esta incapacidade do povo para dirigir a política na passagem em que se diz que “é impossível que o povo seja filósofo” – isto é amigo da sabedoria – e que “é necessário que os filósofos sejam por ele censurados” (494a).

Bem diferente do que ocorre no pensamento político da razão de Estado, contudo, Platão afirma a possibilidade de fazer o povo mudar de opinião (499-502), o que poderíamos também encontrar de modo sintético no trecho que afirma que “um caráter tão intratável só se encontra em algumas pessoas e não na multidão” (500a). Em Platão, portanto, a imagem negativa do povo não impossibilita o cidadão virtuoso⁷⁶. Em um contraste ainda mais evidente com a razão de Estado, a imagem negativa do povo não é impeditiva do governo virtuoso – em um sentido moral. Ao invés de dizer que o rei deve se adaptar à ignorância do povo, utilizando-se dos discursos e das ações com a finalidade de satisfazê-lo e assim manter o governo, sustenta-se que o governante deve mostrar a verdade e conduzir os cidadãos ao comportamento virtuoso. Isto é, o governante, em Platão, não pode derrogar o justo em nome do governo; ao contrário, é em nome do governo que deve-se insistir na justiça⁷⁷.

Os protestos de Platão contra o governo do povo foram dilatados ao longo da história política. Como afirma Roberto Romano, “Todos os príncipes liam nos tratados políticos e na literatura grega ou romana a plena desconfiança no povo. Este, para os latinos, era apenas o *populo exturbato ex profugo*, o *improbante populo*, o *vulgus*

⁷⁶ Cf. também Livro VII, 518b-d (Platão. *A República*, op. cit.); afirmando que a educação é uma “capacidade inerente à alma de cada um”.

⁷⁷ Cf., por exemplo, 612b, onde se afirma que a justiça deve ser feita independente de recompensas e reputação (Platão. *A República*, op. cit.). A exceção à exigência de se mostrar a verdade é a “nobre mentira”, sobre o que comentamos no capítulo anterior (cf. parte I, cap. IV, 3.2.2 e 4.3.1.), mas, como é fácil perceber, a nobre mentira tampouco não visa “recompensas e reputação” ao governante.

credulum, vulgus imprudens vel impudens, vulgus stolidum etc.”⁷⁸. Aquela imagem negativa da qual partiam as críticas de Platão era também bastante conveniente para sustentar a realidade de governos monárquicos que não possuíam qualquer relação com o ideal platônico do conhecimento aplicado à ordem social.

No pensamento da tradição da razão de Estado, o povo possui esta imagem puramente negativa, e na leitura de um autor como Naudé, que já não hesita em mostrar a imoralidade até mesmo nos príncipes, os insultos ao povo ocupam várias páginas⁷⁹. Quando tal visão negativa da antropologia filosófica se radicaliza, verifica-se não mais um desprezo, mas um verdadeiro ódio. No caso dos autores da Contra-Revolução que Schmitt retoma, as ofensas passam do excessivo ao incomensurável. Sobre Donoso Cortés, ele expõe:

Seu desprezo pelas pessoas não tem limites; sua razão cega, sua vontade fraca, seu zelo ridículo pelos desejos carnis lhe parecem tão deploráveis que todas as palavras de todas as línguas humanas não bastam para exprimir toda a baixeza dessa criatura. Se Deus não tivesse se tornado homem – o réptil que meu pé esmaga seria menos desprezível que um homem; *el reptil que piso con mis pies, seria a mis ojos menos despreciable que el hombre*⁸⁰.

Na razão de Estado, é sempre sobre o povo que recai a culpa pela imoralidade do governo. Mais recentemente, Meinecke afirmará que é a participação do povo na política o fator responsável pelo militarismo e pela degeneração da razão de Estado que resultou nas guerras do século XX: “A turva necessidade popular havia triunfado sobre a clara necessidade política”⁸¹. Nos autores do século XVII, o caso era o mesmo. Se o governante age em segredo, dissimula e mente, isso se deve ao fato de que ele precisa reagir à dissimulação e à mentira do povo. Assim como muitos argumentos que se baseiam na reação para justificar a ação ofensiva, trata-se, obviamente, de um discurso para legitimar uma ação que poderia ser considerada imoral. Mas, neste caso,

⁷⁸ Romano, Roberto. **Notas para uma filosofia do segredo**. Blog Filosofia: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com>.

⁷⁹ Cf. Naudé, Gabriel. **Considerations politiques sur les coups d'Etat**. 1667 (public.). Bibliothèque nationale de France, *E-2892 (Disponível no site da BNF: <http://gallica.bnf.fr/>). IV, pp.232-242.

⁸⁰ Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., IV, p. 52.

⁸¹ “La turbia necesidad popular había triunfado sobre la clara necesidad política” (Cf. Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., III, 5. A passagem citada é da p. 434).

ele funciona melhor do que o argumento da guerra defensiva na idéia de “guerra justa”, por exemplo, pois para argumentar que se reage ao povo não é preciso demonstrar nenhuma atitude específica deste, bastando a referência ao axioma de sua índole natural.

A nefasta ignorância popular era, porém, exultada pelos pensadores estatistas quando estes tratavam o povo como instrumento do poder governante. O entendimento era o mesmo de Maquiavel, que realçava a importância da reputação por considerar que “a melhor fortaleza que existe é não ser odiado pelo povo”⁸². Disto se passava aos modos pelos quais era possível conquistar o povo pelas aparências, porque, também como Maquiavel, tais autores entendiam que não apenas não era necessário ter as “boas qualidades”, mas que estas poderiam ser mesmo prejudicial: “tendo-as e observando-as sempre são danosas, e parecendo tê-las são úteis (...)”⁸³.

Vale notar que a idéia de povo ignorante, presente, de fato, em diversos momentos da filosofia, mas acentuada na época de construção do absolutismo, não impediu que alguns autores não-democráticos reconhecessem no povo a origem do poder estatal. Por mais que na tradição monárquica e absolutista o povo fosse matéria moldável pelo governante, era preciso que este soubesse se adaptar àquele, não tanto por um dever moral, mas por uma exigência da racionalidade utilitária, isto é, preocupada com a manutenção do governo. A força dos costumes – expressão da mentalidade do povo – exigia dos autores de princípios antidemocráticos, um reconhecimento deste fato que talvez esteja na origem da idéia moderna de soberania popular. Esta soberania não era admitida em termos legais, certamente, mas se impunha, em todo caso, como um aspecto prático do poder; soberania “sociológica”, poderíamos dizer. Naudé, com todos seus insultos à “população”, afirmava, por fim, que era preciso convencê-la para poder governar, pois ela dá movimento a tudo de extraordinário que ocorre no Estado⁸⁴.

⁸² Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngue), op. cit., XX, p.211.

⁸³ Maquiavel. **O Príncipe** (Ed. Bilíngue), op. cit., XVIII, p.173.

⁸⁴ Naudé. **Considerations politiques...**, op. cit., IV, p. 242.

Em alguma medida, é a partir dessa visão prática do poder do povo que o pensamento republicano⁸⁵ examinará a participação popular nos assuntos públicos. Abstraído, porém, no processo de racionalização política, o poder popular, mais do que simples constatação, será feito um princípio a partir do qual surgirão as distintas vertentes do pensamento republicano. Convém notar que quando a racionalização é maior e distancia o pensamento político das perspectivas sociológicas e históricas do poder popular, mesmo o republicanismo tende a afastar o povo da participação direta, ainda que – como pensamento republicano – busque-se a legitimidade por meio de sua aprovação. Inversamente, o republicanismo que une a participação popular por princípio e por observação sociológica varia desde uma visão progressista, que busca incluir os governados nas estruturas institucionais do governo, até uma postura revolucionária, para a qual as instituições vigentes não apenas excluem, mas são contrárias à participação.

4.2. A urgência do Estado

A necessidade absoluta do Estado que se pode derivar de uma antropologia negativa é percebida também por análises conceituais das obras de alguns autores. Tal compreensão parece estar no conceito de soberania de Bodin, por exemplo. Merio Scatolla expõe que a ausência de uma noção de vontade universal dos súditos neste conceito do autor francês significa que “a sociedade é pensada enquanto relação direta de cada súdito ou de cada corpo com o vórtice da república e que a formação da comunidade política não implica o nascimento de uma sociedade entre súditos”⁸⁶. Isto é, do conceito de soberania de Bodin pode-se inferir, independente de sua consideração específica sobre a natureza humana, que não há sociedade sem Estado.

Para uma compreensão da história do pensamento político, é relevante notar que tal compreensão da necessidade absoluta do Estado realiza uma mudança

⁸⁵ O termo “republicano”, aqui, opõe-se a “monárquico”, como utilizado antes de Bodin. Este uso não se refere, portanto, à oposição entre “formas de governo” e “formas de Estado”, pela qual “república” opõe-se a “despotismo”, e permite pensar uma “monarquia republicana”.

⁸⁶ Scatolla, Merio. **Ordem da justiça e doutrina da soberania em Jean Bodin**. In: Duso, Giuseppe (org.). *O Poder: História da Filosofia Política Moderna*. Trad. Andrea Ciacchi, Líssia Cruz e Silva e Giuseppe Tosi Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p.72.

significativa no modo de se pensar a política. Uma vez aceita a idéia de que ter um Estado é o problema principal, a questão do melhor governo torna-se problema menor e, não raro, ausente nos autores que concordam com tal entendimento. Não é por acaso, que, como afirma Meinecke, Bodin “libera” o pensamento político da questão sobre o melhor Estado, entendendo que é melhor “conservar o pior Estado do que não ter Estado algum”⁸⁷. Para os autores da razão de Estado – posteriores a Bodin – este problema, de fato, muitas vezes nem se coloca, pois, como dissemos, é o problema da preservação do Estado que ocupa o centro do debate. Mais adiante Meinecke irá sustentar que é com a filosofia de Hegel que a questão sobre o melhor Estado desaparece definitivamente: “(...) o velho dualismo entre o Estado individual, real, e o Estado melhor, racional, cessa em absoluto. O Estado verdadeiro era o Estado racional”⁸⁸.

No *Leviatã*, por mais que Hobbes deixe claro sua preferência pela monarquia, a construção do texto e dos argumentos é indiferente à questão do melhor Estado. Hobbes tratará da *soberania*, e ele expõe que esta pode estar tanto em um indivíduo quanto em uma assembléia. O problema da criação e da manutenção do governo é comum a ambos, e os raciocínios do autor valem para qualquer das formas de governo. Em Hobbes, a urgência do Estado, é, sem dúvida, questão principal se comparada ao tema do melhor governo, e, como dissemos, para demonstrá-lo o autor expõe o vínculo entre a maldade humana e esta necessidade absoluta. A importância do Estado em Hobbes se equilibra com a sua fragilidade, pois, como afirma Malherbe, sendo o Estado fruto da vontade “há na sociedade civil algo de irredutivelmente contingente. Ela poderia não ter sido”⁸⁹. Mesmo que praticamente não trate do estado de exceção, portanto, Hobbes pode ser considerado autor da *salus populi* extraordinária, devido ao pressuposto antropológico que assume, e às conseqüências que retira dele para pensar a sociedade e o Estado.

Em um artigo bastante esclarecedor, Bredekamp sustentará que o pensamento de Hobbes é o ponto de encontro entre dois importantes pensadores do

⁸⁷ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 2; p. 61.

⁸⁸ “(...) el viejo dualismo entre el Estado individual, real, y el Estado mejor, racional, cesa en absoluto. El Estado verdadero era el Estado racional” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., III, 1; p. 371).

⁸⁹ Malherbe. **Hobbes Thomas**, op. cit., p. 324.

estado de exceção: Carl Schmitt e Walter Benjamin. Bredekamp expõe que existiu um relacionamento intelectual real entre ambos os autores e se coloca o problema de investigar este “relacionamento bizarro” entre Benjamin, que foi vítima do nazismo, e Schmitt, que “assumiu publicamente posição em favor do Nacional Socialismo”⁹⁰. Para apresentar alguns aspectos deste texto, vale retomar a passagem do capítulo anterior onde se discutiu, sob o tema da tradição, o problema da continuidade do tempo no *Leviatã* de Hobbes⁹¹. Bredekamp afirma que quando Hobbes diz no capítulo XVII que o pacto social “gera” o Leviatã⁹², esta “geração significa não apenas a criação de um corpo, mas também do tempo”⁹³. Esta geração do tempo, tal qual ela aparece em Hobbes, seria fundamental à noção de soberania em Schmitt:

Schmitt atribui a esta imagem [Leviatã] o poder de romper o tempo da normalidade. A metáfora do Leviatã no Velho Testamento é equivalente à soberania, e, portanto, possui esta capacidade de produzir o tempo, que justifica a soberania.⁹⁴

Segundo o entendimento que acompanhamos, a “normalidade” contra a qual Hobbes apresenta o Leviatã é o tempo do estado de natureza, frente ao qual o governo civil é “ruptura”, marcando o início de um novo tempo. Mas como entender a afirmação de que a soberania é uma ruptura do normal? Ocorre que as paixões humanas não cessam durante a vigência do pacto civil, pois, sendo o egoísmo “natural” e não circunstancial – o egoísmo produz o estado de natureza, e não o oposto –, haverá sempre uma disposição para a guerra nos indivíduos que compõem a sociedade. Esta disposição não pode ser excluída, mas é controlada pelo Leviatã enquanto durar a soberania. Como aponta Bredekamp, frente à eternidade do estado de natureza, esta

⁹⁰ Bredekamp, Horst. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt**, via Thonmas Hobbes. Trad. Melissa Thorson Hause and Jackson Bond. *Critical Inquiry*, Vol. 25, No. 2. The University of Chicago Press, 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1344202>. Acessado em 10/04/2008. p. 247.

⁹¹ Cf. parte I, cap. IV, 4.3.1.

⁹² Hobbes. *Leviatã...*, op. cit., II, 17; p. 147.

⁹³ Bredekamp. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt...**, op. cit., p. 255.

⁹⁴ “Schmitt attributes to this image [Leviathan] the power to rupture the time of normality. The Old Testament metaphor of the Leviathan is equivalent to the sovereign, and thus possesses that time-producing quality that justifies sovereignty.” (Bredekamp. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt...**, op. cit., p. 255).

duração da soberania pode ser considerada um *interregnum*, e é neste tempo intermediário que existe um governo⁹⁵.

É em torno deste novo tempo “colocado além do *continuum* da normalidade” que Schmitt e Benjamin definirão seus pensamentos em torno do conceito de *exceção*. A diferença entre Hobbes e Schmitt, primeiramente, é o foco das considerações: para Hobbes o próprio *interregnum*, para Schmitt, os seus limites, a ruptura⁹⁶. Benjamin, por sua vez, ocuparia “o meio termo entre Hobbes e Schmitt”, centrando-se tanto no conceito de exceção, quanto na noção de continuidade⁹⁷. Bradekamp expõe que, partindo de diversos pontos em comum, portanto, é em torno do problema da *soberania* – cujo significado, envolve estes conceitos comuns a ambos – que se originam as divergentes posturas políticas dos autores: “For while Schmitt views the state of exception as the *conditio sine qua non* for the establishment of sovereignty, Benjamin sees sovereignty as existing in order to avoid the state of exception in the first place”⁹⁸. A soberania, estabelecida entre o estado de exceção e a continuidade, é, para Schmitt “tanto necessária quanto possível”, mas para Benjamin, ela é “ausente” e impossível, porque “os governantes [*the rulers*] lhe aparecem como incapazes de

⁹⁵ Bredekamp cita a passagem de Hobbes sobre o direito de sucessão para sublinhar a artificialidade do tempo do Leviatã contra a normalidade do tempo do estado de natureza: “it is necessary for the conservation of the peace of men, that as there was order taken for an Artificiall Man, so there be order also taken, for an Artificiall Eternity of life; without which, men that are governed by an Assembly, should return into the condition of Warre in every age” (Hobbes (**Leviathan**) citado em Bredekamp. *From Walter Benjamin to Carl Schmitt...*, op. cit., p. 258). Outra passagem indicativa desta perenidade do estado de natureza, é a passagem em que Hobbes define o que ele entende por “guerra”, onde se sublinha que a guerra não é apenas o momento da luta: “Pois a GUERRA não consiste apenas na batalha ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida. Portanto, a noção de tempo deve ser levada em conta na natureza da guerra, do mesmo modo que na natureza do clima. Porque tal como a natureza do mau tempo não consiste em dois ou três chuviscos, mas numa tendência para chover durante vários dias seguidos, também a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não há garantia do contrário. Todo o tempo restante é de PAZ.” (Hobbes. **Leviatã...**, op. cit., I, 13; p. 109.)

⁹⁶ “Like Hobbes's interregnum, Schmitt's state of exception constitutes the center around which all political considerations revolve. But while Hobbes theoretically extends the brief interregnum in order to transform the potentially endless time of anarchy into a period of authority and order through the permanence of the social contract and a living effigy – that is, the state – Schmitt is concerned with the duration of an unstable order, to which he opposes the moment of the “state of exception.” Hobbes's objective is the permanence of the Leviathan, whereas Schmitt emphasizes the exaltedness of the moment.” (Bredekamp. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt...**, op. cit., pp. 258 -259).

⁹⁷ Bredekamp. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt...**, op. cit., p. 259.

⁹⁸ Bredekamp. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt...**, op. cit., p. 260.

encontrar um meio para a transcendência que tornaria possível um ponto arquimediano externo”, como exigido na decisão soberana⁹⁹.

Para a filosofia contemporânea, portanto, o estado de exceção estará no centro do debate sobre o Estado e é por meio desta noção que se discutirá a necessidade absoluta do Estado. Benjamin não é nenhum pensador estatista, muito pelo contrário; mas Schmitt, como defensor do Estado, irá encontrar seu “ponto arquimediano” justamente na decisão que o soberano é capaz de – isto é, tem o poder para – tomar no estado de exceção.

Ao afirmar no início de seu *Teologia Política* que “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção”¹⁰⁰, Schmitt deduz a soberania do seu sujeito, contrariamente ao pensamento tradicional sobre o Estado, que situa o governante em função da soberania e que, ao fazê-lo, exige dele o cumprimento de uma finalidade, a saber, a manutenção do governo. Da idéia de um indivíduo que governa em função da soberania, portanto, passa-se ao entendimento de uma soberania que existe em função do indivíduo governante; do governo como função, passa-se ao governo como decisão. Claro está que em tal contexto não se pode falar de “arbitrariedade” do governante em um sentido depreciativo, pois todos os atos do governante são, independentes de seu motivo, meramente frutos de seu arbítrio. Como na razão de Estado, mas por outros meios, Schmitt alcança, portanto, a idéia da “legalidade” – diríamos legitimidade, fora da linguagem do autor¹⁰¹ – incondicional do governo, e afirma que, diante de tal perspectiva, será sempre insuficiente a tentativa de regulamentar as ações do soberano nas situações excepcionais, pois tais normas não podem apontar quem é o soberano, e quem decide sobre, e na exceção:

Se houver êxito na descrição das competências conferidas para o estado de exceção – seja por meio do controle recíproco, seja pela delimitação temporal, seja, enfim, como na regulamentação jurídico-estatal do estado de sítio por meio da enumeração das competências extraordinárias –, a questão da soberania será

⁹⁹ Bredekamp. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt...**, op. cit., p. 260.

¹⁰⁰ Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., I, p. 7.

¹⁰¹ Schmitt diferencia os conceitos dizendo que a justificação da legitimidade fundamenta-se em um argumento de “duração, idade, procedência e tradição”, enquanto que o termo legalidade diz respeito ao “funcionamento legal de um processo” (cf. Schmitt, Carl. **Teologia política II**. In: *Teologia política*, op. cit., “Posfácio”, pp. 141-142).

reprimida em um passo importante, mas, obviamente, não resolvida.¹⁰²

4.3. Legitimidade incondicional do governo

O problema da necessidade absoluta do Estado não pode ser compreendido em sua conotação mais profunda quando considerado apenas pela perspectiva racional, indiferente aos juízos de valor. No extremo tal perspectiva se perguntaria o porquê de não se aceitar o fim do Estado, seja em nome de uma comodidade presente, seja em nome de uma possibilidade futura de recuperá-lo quando em melhor condição. Por que é preciso, afinal, manter o Estado? Ou melhor, por que é *absolutamente necessário* manter o Estado?

Apesar de freqüentemente utilizada para designar aqueles gestos de entrega total da individualidade, a acusação de “loucura” é certamente insuficiente quando se pretende avançar em algum entendimento. Parece preciso buscar tal compreensão na razão valorativa, produtora da moralidade e que, em última análise, remonta à metafísica, uma razão que não se limita, por exemplo, às considerações sobre a utilidade do intercâmbio material que facilita a vida em sociedade. Algumas possíveis respostas podem ser mencionadas.

Em certo grau, a necessidade absoluta do Estado relaciona-se com aquela visão filosófica negativa da antropologia, já discutida. A subjetivação desta “antropologia” tem seu argumento maior no retrato do estado de natureza hobbesiano. Para a defesa do Estado, a imagem do estado de natureza substitui o espaço fundamental que a noção de inferno representava para a defesa da Igreja. Como dissemos em capítulo anterior, é do estado de natureza que o Estado *salva* os indivíduos¹⁰³.

Se a necessidade de defender o Estado permanece como problema “material”, não no sentido econômico, mas no sentido da preservação do corpo, seu argumento não teria o vigor suficiente, sobretudo quando o indivíduo é convocado à guerra em defesa do Estado – a própria defesa do corpo causaria a hesitação. Assim, é

¹⁰² Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., I, p. 12.

¹⁰³ Cf. parte I, cap. III, 4.3.

quando um argumento moral entra em cena, que a razão individual começa a ceder lugar à razão coletiva. Não um argumento moral qualquer, sem dúvida, mas um que seja capaz de justificar a própria existência e, portanto, de exigir o seu fim, se necessário. Quando um valor moral superior é personificado na figura estatal passa-se a considerar que a necessidade de preservar o Estado é, de fato, *absoluta*.

Meinecke, escrevendo na década de 1920 expunha o problema do Estado como personificação de valores, tendo em mente a I Guerra Mundial. O autor alemão sustenta que foi a filosofia de Hegel a responsável por consolidar a idéia de Estado vinculado ao idealismo. Sobre Hegel, ele afirma:

O que o seu empirismo percebia tinha que ser sancionado pelo seu idealismo. Por ele tinha que ser também sancionada a alma do Estado, a razão de Estado e o núcleo da doutrina de Maquiavel. E assim aconteceu o novo e terrível: que o maquiavelismo foi inserido na conexão de uma concepção de mundo idealista, que abarcava, e, ao mesmo tempo, sustentava todos os valores éticos; enquanto que até então o maquiavelismo havia existido somente às margens do cosmo ético construído pela reflexão.¹⁰⁴

Não se deve entender com esta passagem que o vínculo entre realismo e idealismo tenha início com Hegel. Hegel não é o primeiro a *conjug*ar ambos os campos de valor, ainda que seja talvez quem primeiro realiza uma *fusão* entre ambos, consolidando enfim este vínculo ao qual nos referimos¹⁰⁵. Na verdade, é de se esperar que sempre que a organização política se identifique com valores metafísicos mais elevados, estaremos diante da *liaison dangereuse* acima mencionada, e o maior ou menor prejuízo humano que disso resulta, depende dos recursos disponíveis para aqueles que buscam materializar historicamente essa combinação, e da resistência que

¹⁰⁴ “Lo que su empirismo percibía tenía que ser sancionado por su idealismo. Por ello, tenía que ser también sancionada el alma del Estado, la razón de Estado y el núcleo de la doctrina de Maquiavelo. Y así aconteció lo nuevo y terrible: que el maquiavelismo quedó insertado en la conexión de una concepción del mundo idealista, que abarcaba, y, a la vez, sustentaba todos los valores éticos, mientras que hasta entonces el maquiavelismo había existido sólo al margen del cosmos ético construido por la reflexión” (Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., III, I; p.357).

¹⁰⁵ Ao que parece, é este o entendimento de Meinecke no trecho citado. Com efeito, ao identificar o Estado como o mais elevado agente ético na história, Hegel foi capaz de “inserir” o realismo em idealismo, concluindo na filosofia monista da qual fala Meinecke.

eles encontrarão¹⁰⁶. De certo modo, realismo e idealismo estavam já combinados no caso do maquiavelismo cristão¹⁰⁷. C. Friedrich tenta retratar a conotação moral que o Estado adquire quando os autores cristãos o pensam como condição para seguir sua fé e para sua salvação:

(...) in terms of the individual human being and his salvation, the problem simply does not exist. If it is assumed that organization is not necessary, that we are as well off without a particular organization as with is, naturally anyone in charge of the organization will readily subordinate the requirements of its survival to individual moral considerations. But suppose the organization itself is believed to be essential for the survival of the moral views? Suppose you are convinced that there can be no Christianity without a Christian Church? And suppose further that you believe that the survival of this Church is threatened in the form of rising heretical movements? Then, what will be the consequence?¹⁰⁸

No estado de exceção, o resultado de um entendimento que personifica valores metafísicos no Estado, assumindo a legitimidade incondicional do governo, é a exigência de obediência absoluta para o cidadão, e a completa autorização do soberano.

4.3.1. Obediência absoluta

*Le crime de lèse-majesté est si important que même celui qui en est coupable par une simple pensée est digne de punition.*¹⁰⁹

Diante da antropológica ou metafísica imprescindibilidade do Estado, a exigência comum que o princípio da *salus populi* faz ao indivíduo na situação extraordinária é a da obediência absoluta, a da submissão total. Comumente se entende tal exigência como uma ordem de passividade, mas são bem conhecidas as discussões

¹⁰⁶ Por isso tais prejuízos se fizeram tão grandes no século XX. Isto é, porque se tratavam de guerras que, independente de outros motivos, faziam referência à luta entre valores morais que não podiam conviver; e porque os Estados do século XX eram comunidades políticas muito mais dotadas de recursos que quaisquer outras até então.

¹⁰⁷ Cf. parte I, cap. III, 2.

¹⁰⁸ Friedrich. **Constitutional Reason of State**, op. cit., “Introduction”, p.6. Significativamente, Friedrich trata neste ponto da “razão de Igreja” dos jesuítas.

¹⁰⁹ Richelieu (**Lettres et papiers d’Etat**), citado em Thuau. *Raison d’Etat ...*, op. cit., V, p.354.

que mostram que o comportamento obediente é um comportamento ativo. Sob o ponto de vista psicológico individual esta compreensão parece a mais justificada, mas, pela perspectiva de uma análise social, a obediência possui ao que parece, as duas características. Por um lado, ela é uma atitude de inércia, isto é, que perpetua o estado inicial – permanece em movimento quando em movimento está, ou se mantém em repouso quando já estava em repouso. Em outros casos, ela é mais claramente uma atitude de mudança de estado, pois trata-se de deter um movimento, ou de promover tal movimento, sempre por determinação de uma força –originalmente, ao menos – exterior.

Uma ordem de submissão pode exigir obediência do corpo ou do pensamento. Ainda que seja o corpo a matéria principal do Estado, o problema de buscar impor obediência à consciência se apresentou de modo mais grave no início do Estado moderno, quando muitos pensadores absolutistas sustentavam que o Estado não poderia conviver com a multiplicidade de crenças em seu interior. Pretendiam eles que o governo estatal, assim como o governo religioso, exigisse uma conformidade não apenas de comportamento, mas de consciência.

Outros absolutistas, mas de tendência secularizante – os “políticos”, como eram chamados – sustentavam, também em nome da manutenção do Estado, a liberdade de culto religioso. A este segundo tipo de pensamento pertenciam Richelieu e grande parte de seus propagandistas, que, ao combater o faccionismo religioso, divulgavam que o rei demandava apenas a obediência e não a consciência. Hobbes, próximo ao absolutismo da época, demandava diante da lei toda a obediência “exterior”, sem pretender que se pudesse exigir a “interior”. A promoção desta última não estava no campo das leis, mas da educação. Partindo deste entendimento, o autor irá propor um Estado no qual o culto e a profissão pública da fé, por ser uma manifestação externa da consciência, são permitidos apenas para a religião do soberano. As outras religiões não podem ser proibidas, mas devem ser mantidas em foro interior¹¹⁰.

¹¹⁰ “(...) não deve haver nenhum poder sobre as consciências dos homens, a não ser o da própria palavra, produzindo fé em cada um, (...)” (**Leviatã**, IV, 47, p.579). “Um Estado pode constranger à obediência, mas não convence a ninguém de erro, nem altera as mentes dos que acreditam possuir a melhor razão. A supressão da doutrina não une, mas exaspera, aumenta a malícia e o poder dos que nela acreditam”. (Hobbes [**Behemont**] citado por, Romano. Hobbes contra os trapaceiros..., op. cit.).

Nos Estados constitucionais, a obediência exigida à lei é também obediência do comportamento, da ação. Mesmo nos casos em que o Estado interfere na liberdade de expressão, não se pretende mudar o pensamento do indivíduo, mas busca-se proibir que ela seja professada publicamente. Tais proibições são supostamente excepcionais nas democracias representativas, e são discutidas como uma derrogação do princípio da democracia em nome da defesa do Estado democrático¹¹¹.

Exigindo “apenas” a submissão do corpo, contudo, o Estado faz uma das exigências drásticas de obediência absoluta, a do sacrifício pelo Estado¹¹². Como se sabe, o entendimento de que a comunidade política representa um valor supremo remonta à antiguidade clássica. O Renascimento, ao recuperar os valores clássicos retoma também essa compreensão de que o indivíduo deve ir à guerra, se necessário, em nome do bem da comunidade; as concepções republicanas do humanismo ilustram tal entendimento¹¹³. Do republicanismo renascentista, a idéia de sacrifício chega ao pensamento moderno estatal de tendência absolutista, e, dado que é este pensamento, na maioria dos casos, que promove historicamente a consolidação do Estado, esta idéia alcança também os Estados constitucionais atuais¹¹⁴.

Em todos os casos, trata-se de sacrificar o indivíduo à *salus populi*. Mas o senso histórico deveria garantir mais uma vez um entendimento crítico dessas transposições sofridas pela idéia de sacrifício público. É preciso sublinhar as diferenças

¹¹¹ Comentamos isso brevemente no capítulo anterior (cf. parte I, cap. IV, 4.3). Este é o caso, por exemplo, da proibição à simbologia nazista na Alemanha. Em diversos outros casos, a liberdade de expressão é mais freqüentemente tolhida sem debate.

¹¹² Esta exigência é amplamente utilizada, e pode ser encontrada atualmente em forma de leis escritas que exigem o alistamento militar – isto é, a conscrição –, que obrigam o cidadão a se apresentar em caso de guerra, e que definem a deserção como crime.

¹¹³ Skinner cita o exemplo de Leonardo Bruni, que diz que todo cidadão deve estar pronto “a tomar armas para defender a liberdade”. (citado em Skinner. **As fundações...**, op.cit., II, 4; p. 98). Em passagem pouco anterior a esta, o autor afirma que o ideal dos cidadãos armados em defesa da cidade encontra-se no livro III da *Política* de Aristóteles.

¹¹⁴ Compreende-se que tal percurso é mais complexo no âmbito intelectual, já que, por exemplo, os autores modernos não partiam apenas dos renascentistas para considerar a idéia de sacrifício pelo Estado, mas recorriam diretamente aos textos clássicos. O intuito aqui, contudo, é observar o percurso histórico-político dessa idéia, e não o de fazer uma “história das idéias”. Como observação, é interessante perceber, diante de tal percurso, o quanto o individualismo é elemento recente na cultura ocidental, ao contrário do que afirmam alguns autores que consideram que a valorização do indivíduo sobre o coletivo é traço constante da “cultura ocidental”. Vale perguntar, de fato, se seria correto considerar que existe um fundamento inequívoco do individualismo anteriormente à secularização da idéia de direito natural? Em caso negativo, deveríamos considerar que é apenas no século XVII que tal idéia encontra suas condições propícias, quando Grotius “confere ao direito [natural] fundamentos humanos” (Thuau. **Raison d’Etat...**, op. cit., IV, p.157).

históricas das organizações sociais em nome das quais o sacrifício é exigido. A diferença entre a *civitas* ou a *polis*, e o Estado, é frequentemente ignorada quando os pensadores estatistas – de ontem e de hoje – propagam a idéia de uma obediência sacrificial. Em termos ontológicos, a cidade clássica, diferentemente do Estado, não é percebida apenas como provedora de segurança para o desenvolvimento dos interesses utilitários ou materiais, mas também, e principalmente, como condição da vida moral do indivíduo. Observando este significado moral da cidade grega, Giorgio Agamben afirmará, contra Schmitt, que é a política que define a metafísica, e não o oposto:

A política se apresenta então como a estrutura, em sentido próprio fundamental, da metafísica ocidental (...). A ‘politização’ na vida nua é a tarefa metafísica por excelência (...), e assumindo esta tarefa, a modernidade não faz mais do que declarar a própria fidelidade à estrutura essencial da tradição metafísica.¹¹⁵

Sob o ponto de vista moral, portanto, o público e o privado são praticamente indistintos no pensamento antigo, de modo que morrer pela comunidade política não é apenas um gesto público de heroísmo, mas um gesto individual de dignidade, que visa preservar sua distinção frente ao moralmente inaceitável.

Diferença de igual proporção surge sob uma perspectiva mais estritamente sócio-política e diz respeito à extensão das comunidades políticas em termos territoriais e populacionais. A *pátria* estatal envolve um território e um número de habitantes consideravelmente maior e, conseqüentemente, a comunidade política estatal é muito mais “virtual” do que real. Para grande parte dos cidadãos, não só o território distante de seu espaço cotidiano é desconhecido, como também os hábitos das pessoas que ali vivem lhe são completamente estrangeiros; tais pessoas constituem praticamente um outro *povo*. Essas circunstâncias não encontram paralelos na cidade antiga¹¹⁶, onde os

¹¹⁵ Agamben, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. “Introdução”, p.16. Não seria possível conferir um tratamento adequado aos conceitos de Agamben e as interlocuções que ele realiza com outros pensadores contemporâneos. Permiti-me citar esta passagem porque ela parece compreensível mesmo sem detalhar o pensamento do autor. Em nome dessa possibilidade de compreensão mais geral é que suprimi também os trechos intermediários que utilizavam os conceitos de “limiar”, “exclusão” e “inclusão”. No trecho citado, o único termo mais específico é o de “vida nua” – que ele utiliza como tradução do termo grego *zoé* –, cujo significado aproximado não parece ser de difícil compreensão, mesmo sem a devida explicação.

¹¹⁶ O controle político de vastos territórios e de grandes populações no contexto imperial é, igualmente, bem distinto da organização estatal. No caso do Império romano, por exemplo, ainda que existisse certo

integrantes da comunidade política eram indivíduos “presentes” em um território relativamente bem conhecido. A idéia de *nação*, na qual o pensamento estatista se baseia para criar um sentimento de comunidade, não possui nem realidade nem vigor semelhante ao de *patria*.

Apesar deste caráter virtual da nação, alguns elementos reforçam o sentimento de comunidade no contexto estatal. Em um pensamento teórico popularizado, a idéia de que a constituição representa uma espécie contrato social, age no plano do intelecto como representação da unidade de valores ou interesses comuns entre os diversos grupos locais e culturais que compõe o Estado. De modo mais tangível, a propaganda constante – que retrata um povo unido e mostra os aspectos culturais comuns – e a interferência direta do governo central na organização social local – por meio das ações do executivo e dos tribunais de justiça nacionais ou federais –, são certamente aspectos que revigoram cotidianamente o conceito de nação. No plano material, a própria prática social do Estado produz uma interdependência econômica entre as diversas regiões, ao possibilitar ou estimular que determinadas localidades se concentrem em um tipo de atividade produtiva. Tal prática, na medida em que inviabiliza a auto-suficiência econômica, torna necessária a circulação permanente de bens no interior do Estado, e age como um fator de integração. Se estes fatores de coesão social mostram-se capazes de funcionar ordinariamente, a idéia clássica de *pro patria mori* e a disciplina que ela pressupõe, têm também êxito no contexto do Estado, apesar das diferenças mencionadas que afastam esta instituição moderna das organizações sociais anteriores.

No Estado, a idéia de sacrifício se fortalece ainda diante de situações extraordinárias, como no caso das guerras, e, sobremaneira, quando é possível convencer os cidadãos de que a luta não será propriamente pelo Estado, mas pela defesa de certos valores que eles consideram essenciais. A II Guerra Mundial foi exemplar no que diz respeito à possibilidade de exigir a obediência sacrificial do indivíduo – o que pôde ser visto tanto nos países do Eixo quanto nos países Aliados. Percebe-se aí o

tipo de assimilação dos territórios conquistados, essa inclusão era legal, e não se considerava os povos conquistados como “romanos”. No início do Estado moderno, ao contrário, havia um claro esforço de envolver as localidades submetidas sob os nomes nacionais: “espanhóis”, “franceses”, etc...

resultado daquela conexão entre idealismo e realismo personificada na figura estatal – ou em qualquer figura institucional – que mencionamos acima.

A potência incomum de um pensamento que une a força de um ideal aos métodos realistas repousa amplamente sobre sua capacidade de produzir aquele tipo de obediência específica da qual ora tratamos, a saber, o auto-sacrifício. Entendo que, nestes casos, a obediência é pensada também como liberdade e que, portanto, não há conflito entre ordem exterior (heterônoma) e interior (autônoma), sendo este o motivo subjetivo que promove a aceitação dessa obediência extrema que seria, na maioria dos casos, considerada antinatural.

4.3.2. *Princeps legibus solutus est*

(...) as to dispute what God may do is blasphemy... so is it sedition in subjects to dispute what a king may do in the height of his power.¹¹⁷

No percurso que conduziu à formação da política moderna, a idéia de que o príncipe está acima da lei encontrava-se já em Salisbury, como dissemos anteriormente¹¹⁸. Ainda no pensamento medieval, a questão de se o rei era ou não obrigado pelas leis foi discutida por diversos autores. A resposta mais comum era a de que o rei estava desobrigado diante do direito positivo (*jus*), mas que estava sob a lei (*lex*) natural ou divina. No início da teoria política moderna, verifica-se também a dispensa concomitante à exigência moral, de tal modo que o princípio do governante *legibus solutus* associa-se com frequência ao do governo pela *salus populi*. Neste contexto, contundo, quando a lei vincula o governante, este vínculo já não é o das leis religiosas, mas o do bem do Estado¹¹⁹. É o bem público, pensado especialmente em termos de recursos materiais ou de segurança, o que expressa essa vinculação. Este conceito, possui conotação secular nos *Six Livres de la Republique*, e Bodin, na

¹¹⁷ James I (**Basilikon Doron – 1599**), citado por Romano, Roberto. Hobbes contra os trapaceiros..., op. cit.

¹¹⁸ Cf. parte I, cap. I; seção 2.1. Vale sublinhar que, como também foi discutido naquela passagem, existem diferenças importantes no uso de certas máximas comuns por pensadores medievais e modernos.

¹¹⁹ Que a *salus populi* guardará sua conotação religiosa, já o dissemos, mas isso não significa que a política continuará sendo pensada em termos de salvação das almas.

linhagem do aristotelismo, utiliza-o, por exemplo, para diferenciar a monarquia da tirania¹²⁰.

A associação entre o princípio da *salus populi* e o do *princeps legibus solutus* é perceptível também na obra de Hobbes¹²¹. Hobbes apresenta argumentos detalhados, mas de modo mais sintético, pode-se considerar que, a lei civil não se aplica ao soberano porque no momento do pacto social os indivíduos autorizaram todos os atos do soberano e, além disso, de modo interpretativo poderíamos dizer que o soberano, por sua vez, não cedeu, como os demais, sua liberdade natural a outra pessoa que pudesse julgar suas ações. O pacto social, portanto, confere o poder ao governante, mas o dispensa das leis civis; seu único dever resultante do pacto é o de manter a *salus populi*¹²².

Entende-se claramente que o governante que não está submetido às leis, está juridicamente livre para agir conforme seu juízo, mesmo que, para os demais, sua ação fosse considerada como transgressão. O argumento se delineia claramente nos debates teóricos sobre as situações extraordinárias, pois é diante de tais situações que se busca defender a legalidade incondicional do governante. A autorização jurídica não sendo critério suficiente de legitimação, na razão de Estado serão também formulados argumentos que dispensam o governante do cumprimento das normas morais. Neste ponto, o maquiavelismo estrutura os discursos. Afirma-se uma plena autonomia moral da política, dentro da qual tais atos não são transgressões, mas são resultantes dos próprios imperativos morais que orientam para o bem comum.

No entendimento da superioridade da moral política repousa as justificações morais da obra de Naudé. Nesse sentido três pensadores são fundamentais às *Considerations Politiques*; todos eles são citados e seus argumentos são retomados pelo próprio autor. O primeiro deles é Scipione Ammirato, autor que Naudé utiliza para tratar do significado da razão de Estado: “*excessum juris communis propter bonum*

¹²⁰ Bodin, Jean. **Les Six Livres de la République**. 1577. Bibliothèque nationale de France, (Disponível no site da BNF: <http://gallica.bnf.fr/>). II, 3.

¹²¹ Cf. parte I, cap. III, 4.

¹²² Hobbes. **Leviatã**..., op. cit., II, 18.

commune”¹²³. De Justo Lísio, Naudé retoma a idéia de “prudência mista”, que, diferentemente da noção de prudência tradicional – que envolvia elementos relacionados ao conceito comum de virtude –, permite o uso de certas fraudes, segundo as circunstâncias políticas que se apresentam¹²⁴. Com Pierre Charron – autor que recupera já em sua obra os escritos de Lísio – Naudé justifica as “pequenas injustiças” em nome de uma “justiça maior”:

Beaucoup tiennent que le Prince bien sage et avisé, doit non seulement commander selon les lois ; mais encore aux loix même si la nécessité le requiert. Pour garder justice aux choses grandes, dit Charron, il faut quelquefois s’en détourner aux choses petites, et pour faire droit en gros, il est permis de faire tort en détail.¹²⁵

A justificativa que os elementos retomados destes três autores oferecem é precisamente o argumento da *salus populi*. Ao tratar das “regras” para utilizar os golpes de Estado com “honra, justiça, utilidade e conveniência [*bien-seance*]”, Naudé diz que “aquela lei tão comum que deveria ser a principal regra de todas as ações dos Príncipes, *Salus populi suprema lex esto*, os *absolve* de várias pequenas circunstâncias e formalidades às quais a justiça obriga”¹²⁶.

É preciso sublinhar que as considerações de que o príncipe não está submetido à lei e que, além disso, ele tem o dever de derogá-la em caso de necessidade, não se limitam à defesa da primazia do público sobre o particular, mas avançam no argumento potencialmente excludente da individualidade, que diz que a injustiça pode ser cometida contra o particular em nome do bem público. Segundo Kessler, o príncipe pode “não respeitar nem sequer a inocência, se o bem-estar comum assim exigir”¹²⁷, ou ainda “dispor sobre os corpos e os bens dos súditos”¹²⁸. Por tais afirmações, Meinecke diz que “Hobbes era superado com a doutrina de Kessler”¹²⁹. Essa exclusão da

¹²³ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., II, p. 93. Neste ponto, ao menos, Naudé não cita Ammirato. A definição de Ammirato para a razão de Estado é, porém, muito próxima: “*La ragione di stato è un necesario eceso del giure commune per fine di publica utilità*” (Ammirato [**Discorsi sopra Cornelio Tacito**], citado em Meinecke. *La Idea de la Razón de Estado*..., op. cit., I, 5; p. 124).

¹²⁴ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., II, p. 50 e seg.

¹²⁵ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., I, p. 15.

¹²⁶ Naudé. **Considerations politiques**..., op. cit., III, pp.121-122. Grifo meu.

¹²⁷ Kessler, citado em Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., I, 5; p. 141.

¹²⁸ Kessler, citado em Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., I, 5; p. 141.

¹²⁹ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado**..., op. cit., I, 5; p. 141.

individualidade se completa com os discursos que sustentam que o governante pode punir sem um processo e, inclusive que tem o direito ao assassinato¹³⁰, doutrina que, ainda segundo Meinecke, havia se difundido amplamente no século XVI¹³¹.

Percebe-se que, como foi sustentado acima, os argumentos que conferem a licença total, por um lado, e vinculam o governante à idéia de bem público, por outro, funcionam socialmente como autorizações absolutas, porque quaisquer limitações que tais argumentos possam impor restringem-se ao âmbito moral, à subjetividade do governante, diante da qual não há qualquer possibilidade de controle. O poder material do Estado lhe é conferido em troca – quando muito – de uma promessa que não pode ser cobrada. Sendo assim, o que motiva, em último caso, a autorização incondicional do governante não é propriamente um argumento, mas uma declaração de fé.

Propondo discutir uma “conceptualidade radical”¹³² da soberania, Schmitt expõe esta fé no governante como elemento da teologia política que envolve aquele conceito. Porque é nas situações excepcionais que a soberania se manifesta “em si” – isto é, em sua personalidade –, a decisão do soberano na exceção, diante do direito da ordem política normal, equivale à intervenção divina que altera a ordem natural¹³³. Assim como não se julga as decisões divinas, quando se crê no governante para criar a ordem, o problema não é o de saber se uma decisão foi tomada corretamente, mas o de saber se ela poderá ser, de fato, criadora da ordem. Na medida em que ela é capaz de criar a ordem, ela será necessariamente “infalível”. O autor da Contra-Revolução, De Maistre, é citado por Schmitt:

(...) *tout gouvernement est bon lorsqu'il est établi*. O motivo repousa na mera existência de uma autoridade com poder, em que há uma decisão e a decisão, por sua vez é valorosa como tal (...). “Notre intérêt n'est point, qu'une question soit décidée de

¹³⁰ Para esclarecer o significado deste “direito de assassinato” seria útil mencionar a distinção do inglês entre “*assassination*” e “*murder*”. O primeiro é um caso do segundo, pois geralmente se utiliza “*assassination*” para se referir ao assassinato de uma pessoa por motivos políticos. Em português o termo designa qualquer tipo de homicídio, mas na falta de um termo apropriado preferi preservar “assassinato”, apesar de ser inespecífico.

¹³¹ Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., I, 5; p.133.

¹³² Trata-se de perceber a reciprocidade simultânea entre o conceito e a estrutura social, buscando identificar a “consequência” desta relação “levada até o âmbito metafísico e teológico”. (Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., III, pp. 41-42).

¹³³ “(...) o estado de exceção tem um significado análogo para a jurisprudência, como o milagre para a teologia.” (Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., III, p. 36).

telle ou telle manière, mais qu'elle le soit sans retard et sans appel.” Na prática é o mesmo para ele: não estar submetido a nenhum equívoco e não poder ser acusado de nenhum equívoco; o essencial é que nenhuma instância superior avalie a decisão.¹³⁴

Quando Schmitt discute o problema da soberania como tema jurídico, ele afirma, de modo similar, que a questão da soberania não tem a ver com a disputa sobre as particularidades do que é ou não é permitido ao governante fazer. A questão da soberania se resolve na discussão em torno de uma única competência “a princípio, ilimitada, ou seja, a suspensão de toda ordem existente”¹³⁵.

Este entendimento conclui na idéia de que aquele que detém a soberania pode fazer tudo, pois possui o “monopólio decisório”. Não há qualquer possibilidade de uma *rule of law* que se apresente contra o governante, pois todo o direito depende do soberano, “Todo direito é direito situacional”¹³⁶, e só existe enquanto sua soberania puder ser exercida, isto é, exercida sem limites.

5. *Summa ratio*

*Les princes commandent aux peuples, et l'intérêt commande aux Princes (...). Le Prince se peut tromper, son conseil peut être corrompu ; mais l'intérêt seul ne peut jamais se manquer ; selon qu'il est bien ou mal entendu il fait vivre ou mourir les États*¹³⁷.

A fim de se afirmarem em uma época de racionalismo técnico, os pensadores do Estado ignoram convenientemente a face transcendental do realismo, dizendo-o estritamente lógico do princípio ao fim. Ironizando a falta de “fundamentos

¹³⁴ Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., IV, p. 51.

¹³⁵ Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., I, pp. 12-13.

¹³⁶ Schmitt. **Teologia política I**, op. cit., I, p. 14.

¹³⁷ Henry de Rohan. **De l'intérêt des Princes et États de la Chrétienté**, citado em Thuau. *Raison d'Etat...*, op. cit., V, p. 312.

empíricos” das concepções humanistas, buscam fazer crer que não se trata de um embate de princípios, mas de ciência por um lado e ideologia por outro. Afirmar, porém, que os “interesses objetivos” podem ser cientificamente analisados, mas que são inalteráveis pela vontade, é encontrar a personalidade mística da instituição estatal¹³⁸. Na verdade, o simples fato de se conferir ao Estado uma razão superior, gera uma visão transcendental da política porque, contra qualquer consideração moral subjetiva, a razão de Estado se impõe como uma lógica exterior, definindo que o pensamento e as ações dos governantes, dos funcionários do Estado e dos governados, devem se orientar por um valor supremo: a manutenção do Estado¹³⁹.

Como afirma Zarka, a idéia de uma “racionalidade política distinta da racionalidade ordinária” confere uma homogeneidade mínima à idéia de razão de Estado, frente à multiplicidade de seus significados¹⁴⁰. Mais do que apenas distinguir duas racionalidades, contudo, a razão de Estado busca afirmar a necessidade de definir entre elas uma hierarquia. Seja na política normal, seja na política da exceção, aquele que argumenta com o discurso da razão de Estado, pretende mostrá-la como razão superior. Como se percebe, esta superioridade da razão estatal sobre a individual não é elemento que diferencia a razão de Estado absolutista daquela que age no contexto dos Estados constitucionais. Nas democracias representativas o entendimento da superioridade da razão estatal exclui os indivíduos da participação política por meio do mencionado processo de racionalização, assim como por meio de práticas de segredo e das ações coercitivas contra grupos de ação social ou política.

Apesar de ambas compartilharem esta visão transcendente da política, o que distingue a “razão de Estado constitucional” da “absolutista” é a crença desta última no governante, que a leva a proclamá-lo como o único capaz de personificar a referida

¹³⁸ Assim como os autores teológicos não consideram que produzem a religião ao definir as leis religiosas, os cientistas estatais não se dizem criadores dos interesses e necessidades, mas seus intérpretes. Em ambos os casos há uma referência dos autores a um *logos* superior, cuja expressão lingüística por eles apresentada em seus textos seria uma mera reprodução.

¹³⁹ Nas palavras de Frederico II, rei da Prússia no século XVIII, “(...) o interesse do Estado é sua lei [dos príncipes], e esta lei é inviolável” (citado por Meinecke. **La Idea de la Razón de Estado...**, op. cit., II, 5; p. 313). E mesmo Naudé, que exige a fidelidade total do conselheiro, acrescenta que o ministro não deve “jamais servir de instrumento à paixão de seu mestre”, mas que deve julgar o que é “necessário para a conservação do Estado, o bem do povo ou a salvação [*le salut*] do príncipe”, permanecendo à *couvert* sobre o restante. (Naudé. **Considerations politiques...**, op. cit., V, pp. 326-327).

¹⁴⁰ Zarka, Yves Charles. **Raison d’État**. In: Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p. 614.

razão superior. A razão de Estado – legal ou derogatória – nas democracias representativas, pode, segundo sua teoria, ser interpretada por quaisquer dos ramos do poder público¹⁴¹, enquanto que aquela pensada a partir de valores absolutistas confere

¹⁴¹ Diante dessa possibilidade de interpretação múltipla, surge o problema do sujeito da soberania para a democracia representativa, mesmo que não se trate de nenhum estado de exceção. Para exemplificar como poderia se apresentar ordinariamente este problema para a de democracia liberal podemos supor a seguinte situação, relacionada ao cumprimento dos tratados. Em um Estado monárquico não parlamentar, uma decisão de política externa do rei é considerada soberana, porque é fruto da vontade do rei, sujeito individual. Desse modo, a soberania e o soberano se encontram na personalidade do monarca. Na democracia liberal o chefe de Estado é dito soberano – frente aos demais Estados –, no entanto, a soberania pertence não a ele individualmente, mas ao Estado, entidade coletiva, considerado como instituição que reúne os três poderes. O monarca soberano, após assinado um tratado, pode se recusar a aplicá-lo internamente, sem grandes problemas práticos. O presidente, a partir do momento em que o tratado foi ratificado, não pode simplesmente rejeitar sua execução quando uma lei ou, em último caso, uma decisão judicial lhe obriga a respeitá-lo. O problema, a que me refiro, então, é o seguinte: o presidente, considerado soberano na execução da política externa – diante dos demais Estados e das organizações internacionais –, pretende desrespeitar o tratado já assinado, mas o judiciário do país obriga-o a cumpri-lo, de modo que, ao fim, o Executivo tem que aplicar internamente o tratado internacional, contra sua vontade. Diante disso, a execução do tratado ocorreu soberanamente?

O problema parece ser exclusivamente de política interna, mas não é o caso, já que, sob a perspectiva apresentada, a questão é a de saber se um Estado respeitará ou não um tratado que assinou. Como tal execução contrariou a vontade do chefe do Estado, diríamos, sem dúvida, que não, caso esta discussão fosse feita em um contexto de soberania personificada. Porém, o que dizer quando tratamos de uma democracia representativa? Poderia ser que tivéssemos, com a divisão de poder, a limitação da vontade do chefe, mas, mesmo assim, continuássemos falando em “poder soberano”? Isto é, para a teoria da representação, o chefe de Estado é soberano porque representa o sujeito coletivo “povo” – este sim o suposto portador da soberania. Sendo assim, se o soberano representante foi obrigado a agir contra sua vontade deveríamos considerar, segundo a teoria da representação, que a vontade do povo foi contrariada. À primeira vista, portanto, a aplicação interna do tratado na democracia representativa não foi um ato soberano, porque ao contrariar a vontade do chefe, contrariou a vontade do povo – sempre segundo a representação.

O ponto sensível da discussão é o de como considerar a “soberania”, isto é, o poder supremo, quando estamos diante de um poder dividido – e, teoricamente, igualmente dividido –, que é o que caracteriza a democracia representativa. Se o problema surge da prática, a única resolução legitimadora possível é fundamentalmente teórica, devendo recorrer às grandes abstrações da teoria moderna. Consideremos o corpo político como um indivíduo, e poderemos interpretar que a indecisão de como agir soberanamente se assemelha ao processo de deliberação desse indivíduo. Durante este processo, várias opiniões são contrapostas umas às outras na medida em que surgem. O fato de que essas opiniões conduziram individualmente a ações diferentes – ou seja, o executivo pretende agir de um modo e o legislativo de outro – não nos leva a dizer que o indivíduo, após tomar a decisão e realizar as ações, agiu contrariamente à sua *vontade*. Pelo contrário, o ato final foi “autônomo”, se pensamos no indivíduo; ou “soberano”, se consideramos o Estado. Apenas não o teria sido se alguma coação externa o tivesse obrigado. Como se percebe, porém, a ação resultou da “vontade” daquele indivíduo coletivo, já que, como coloca Hobbes, “Na *deliberação*, o último apetite ou aversão imediatamente anterior à ação ou à omissão desta é o que se chama VONTADE, o ato (não a faculdade) de *querer*.” (Hobbes, *Leviatã...*, op. cit., I, 6, p.55. Grifos da edição consultada). Em passagem imediatamente anterior, o fim da deliberação é relacionado à supressão da liberdade: “Diz-se então que toda deliberação chega ao *fim* quando aquilo sobre o que se deliberava foi feito ou considerado impossível, pois até esse momento conserva-se a liberdade de o fazer ou evitar, conforme os próprios apetites ou aversões.” (idem).

Não deveria parecer estranho, portanto, que a liberdade do chefe tenha sido contrariada, uma vez que, na teoria da democracia representativa, o que para ele é “vontade”, para o Estado como um todo é apenas um apetite ou uma aversão entre as demais no processo deliberativo. Assim, à pergunta, “a aplicação do tratado imposta pelo judiciário contra a vontade do chefe de Estado foi soberana?”, a

exclusivamente ao executivo o direito de sua interpretação, porque, na verdade, entende que a pessoa do Estado se concentra no executivo.

Tal distinção é, por vezes, bastante clara. Quando o poder judiciário proíbe ou exige uma ação do poder executivo, esta exigência ocorre segundo uma interpretação própria da razão de Estado feita pelo judiciário, contra a interpretação do executivo. O caso é outro, porém, nas situações excepcionais. Na medida em que, diante de determinadas situações, as democracias representativas autorizam o chefe do executivo a legislar e julgar, elas conferem a ele a interpretação daquela razão superior que estava até então dividida. A distinção prática entre a razão de Estado constitucional e absolutista se esvai. Os textos regulamentadores dos poderes excepcionais podem funcionar como reconhecimento de uma promessa pública por parte do governante, mas não como garantia. Diante destas promessas, a constituição é o preço da aposta, pois se os demais poderes participarão novamente da definição da razão de Estado – ou se eles serão privados de participação por aquele que declararam seu tutor, como afirmava Hobbes¹⁴² – não é, de fato, problema meramente legal, mas diz respeito à sociologia dos valores políticos.

Mesmo que não sejam tão devotos à constituição quanto professam, se conscientes de seus próprios interesses sociais, os legisladores e juízes fariam bem em não colocar à prova esta sociologia da política, sobretudo em situações excepcionais, porque dela pode resultar ou o golpe de Estado ou a revolução. Nada garante que, abrindo mão de seu poder uma vez, eles retomarão seus postos de elite política. Isso porque, a única garantia que existe para qualquer cessão de poder é a possibilidade de recuperar o poder cedido a contragosto daquele a quem foi confiado, pois apenas neste caso pode-se dizer que o “tutor” deste poder é apenas um executor. Toda cessão de poder que não pode exigir garantias é um gesto de fé executado no âmbito da política.

resposta seria diferente da que se encontrou para a monarquia: certamente que sim, já que *o Estado* não foi obrigado a agir por um poder externo.

¹⁴² C.f nota 75, supra.

Parte II:

Política antiterrorismo nos EUA

Capítulo I

As leis do Estado e a política no mundo: construção e manutenção do Império

WE, therefore, the Representatives of the UNITED STATES OF AMERICA, in GENERAL CONGRESS, Assembled, appealing to the Supreme Judge of the World for the Rectitude of our Intentions, do, in the Name, and by Authority of the good People of these Colonies, solemnly Publish and Declare, That these United Colonies are, and of Right ought to be, FREE AND INDEPENDENT STATES; (...)and that as FREE AND INDEPENDENT STATES, they have full Power to levy War, conclude Peace, contract Alliances, establish Commerce, and to do all other Acts and Things which INDEPENDENT STATES may of right do.¹

Um dos temas frequentes ao se discutir a política americana contra o terrorismo é a prática do governo dos Estados Unidos de seqüestrar cidadãos estrangeiros em outros países. O tema ganhou mais evidência nos últimos anos, mas, como veremos, muito dos aspectos nele envolvidos já haviam sido constatados bem antes de 11 de setembro de 2001. Parece necessário, então, contextualizar essas ações, não só retomando os debates que as circundam, mas também recuperando o processo histórico que levou o país a considerar tais políticas como possibilidade².

Todo o processo aqui observado e discutido contribuiu para a formação das alternativas políticas que os EUA puderam contemplar no final do século XX e no início do novo milênio. Isso não significa, porém, que tal era o caminho necessário, inevitável, “escolhido pela história”. Um lugar para a contingência parece ter sempre aparecido, e não foi a vitória que definiu a história, foi, antes, o conflito. A continuidade de um caminho, observada tão facilmente *a posteriori*, envolveu, de fato, várias curvas,

¹ **Declaração de Independência dos Estados Unidos.** 04/07/1776 (cf. bibliografia).

² Ao realizar essa discussão histórica, o que pretendo não é me posicionar a favor de uma interpretação determinista da história. Nem mesmo coloco o problema de saber se os resultados políticos observáveis são uma necessidade histórica, problema que entra em uma discussão metafísica. Tentar saber, ou afirmar aleatoriamente, que o processo X levaria necessariamente ao resultado Y – dizer, por exemplo, que conseguir a independência contra o que era a maior potência do momento capacitaria o país para promover a expansão de seu poder –, equivaleria a propor a existência de um “espírito da história”. Partindo disso, logo chegaríamos a certos tipos de discussões teológicas que acabaria por exceder os já amplos limites da teoria política.

nas quais uma cultura política foi sendo formada. Sobre este ponto diria que a perspectiva segundo a qual a “história pertence ao vencedor” parece se deslumbrar – positiva ou negativamente – com as façanhas do poder que atingiu o domínio, com o triunfo. Tal entendimento ignora, porém, que os que aparecem nesse como vencidos, dominados, subjugados, exterminados, etc., contribuíram – não do modo ou com a intensidade como pretendiam, obviamente – para que tal história se configurasse do modo como se apresenta atualmente. Como exemplo, os malogrados movimentos sociais que não puderam resistir ao poder do Estado e de outros setores dominantes, por exemplo, podem não ter conseguido uma revolução social, mas são “causas” – em significado complexo e não no sentido simples causa-efeito – de um processo de democratização que, mesmo que mais presente na retórica, também produziu, e ainda produz, efeitos práticos, dentre os quais está o sufrágio universal. Mas, mesmo que nenhum efeito pudesse ser citado, parece apropriado lembrar que “nada do que um dia aconteceu pode ser considerado perdido para a história”³.

Como discussão preliminar⁴, chamaria a atenção para o fato de que, mesmo que se considere o Estado como fator de análise principal para pensar a política internacional, deve-se notar que as ações dessa organização centralizada são resultantes de forças que se originam de modo disperso e, mesmo, atuam em direções diferentes⁵. A influência sobre a ação internacional do Estado pode se originar, por exemplo, do Legislativo, do Judiciário, de discordâncias no interior do próprio Executivo, e dos mais diversos setores da sociedade civil. Cada um desses grupos pode ter maior ou menor poder – ou até mesmo não ter poder algum – para interferir no processo e apontar em uma direção. Com isso, pretende-se dizer que a origem da “ação externa” do Estado está nos conflitos entre as distintas opções políticas⁶, e não pode ser bem compreendida por

³ Benjamin, Walter. **Sobre o conceito da história**. In: Obras escolhidas. Vol. 1. Trad. Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense; 1987. III, p. 222.

⁴ Alguns aspectos abordados nesta parte da pesquisa serão discutidos em outros momentos do texto. Pareceu conveniente abordá-los aqui, entretanto, ainda que de modo resumido, porque nos casos que estudaremos a seguir, há ilustrações empíricas dessas discussões, que podem ser percebidas caso já se tenha atentado para o problema.

⁵ As percepções dos conflitos internos são freqüentemente negligenciadas pelas teorias clássicas que estudam as relações internacionais. Mesmo as teorias como as que tratam dos “jogos de dois níveis”, não retiram, ao que parece, todas as conseqüências de sua percepção da importância do conflito político interno para a política externa.

⁶ Em geral, ao invés de “opções políticas” se utilizaria “interesses”. Há, contudo, uma discussão quase sempre negligenciada ao se empregar este termo para posições políticas de grupos sociais, e seu uso,

categorias de análises que funcionam tendo como base a oposição política interna/política externa.

1. A formação do Estado

1.1. A expansão do território

Após a Guerra de Independência contra a Inglaterra, surge em um continente ainda completamente colonial, o primeiro Estado, ou, mais precisamente, os primeiros Estados, já que se tratava de uma federação. Os Estados Unidos da América ocupavam uma superfície que, na segunda metade do século XIX, seria mais que quadruplicada⁷, pois com a compra do Alaska da Rússia, em 1867, o território americano passaria de 2.300.000Km² para 9.325.000 Km². A expansão territorial desse período é um capítulo à parte na história americana, e que não pode ser tratado aqui. Não é irrelevante, contudo, que menos de um século após a independência, conseguida em uma guerra contra a maior potência da época; os Estados Unidos tenham ocupado e conquistado territórios que lhe conferiram sua dimensão territorial atual.

Parte dessa expansão tratava de “ocupar” territórios nos quais nenhum Estado estava presente. Essa ocupação, assim como no caso dos domínios português e

neste contexto, é ainda mais problemático do que quando empregado para se referir ao Estado. No uso corrente, “interesse” torna-se quase sinônimo de “benefício próprio”.

Em parte, este significado do termo é característico da política moderna, na qual a teoria política passou a negar a qualquer agente não-estatal a legitimidade para a ação “pública”. Segundo tal compreensão, quando atores privados pretendem interferir na discussão pública, eles o fazem apenas de modo “auto-interessado”, buscando adquirir ou manter ganhos materiais ou “políticos” (poder, status, etc.). Em todo caso, quando se refere aos “interesses” dos grupos sociais, desconsidera-se que suas ações podem pretender interferir no coletivo visando a um fim também coletivo.

Compreender que todo grupo privado só é capaz de definir um fim privado, não permite entender o comportamento de uma série de atores sociais, tais como muitas ONGs ou mesmo organizações políticas não-partidárias que pretendem influenciar a produção e execução das políticas públicas. O termo interesse, usado nesse sentido limitador da potencialidade pública da ação individual, esconde o problema político e evita análises sociológicas mais apropriadas.

⁷ Dorel, Gérard. Atlas de l'Empire Américain. Paris: Éditions autrement, 2006. p.10. Segundo Mary Junqueira, esta expansão foi ainda maior, já que, ela aponta que o território das treze colônias era apenas de 835,202 Km². A autora chama a atenção para a magnitude desse feito: “Não houve conquista territorial semelhante no século XIX em qualquer outro país do hemisfério ocidental.” (Junqueira, Mary. **Estados Unidos: a consolidação da nação**. São Paulo: Contexto, 2001.p.39).

espanhol na América, dizimava as populações locais ou, em outros tantos casos, confinava os indígenas a espaços estranhos e impróprios para o cultivo de seus modos de vida. Algumas tribos ainda resistiram mais longamente, mas, até o fim do século XIX, verdadeiros massacres ocorreram nesse processo conhecido como “marcha para o oeste”⁸. De todo modo, como a própria humanidade dos “selvagens” estava ainda – convenientemente – em questão, em nenhum dos casos os dominadores entenderam tratar de uma invasão. No entendimento conquistador, além da “frontier”⁹ havia *terra nullius*, “no man’s land”. Em última instância, a terra não pertencia a ninguém. Se os indígenas a habitavam, eles o faziam tal como os outros animais¹⁰, mas de modo mais incômodo, já que obstaculizavam a consolidação das propriedades rurais nas novas terras a oeste que, segundo as “Leis de Terras” (*Land Act*) e, posteriormente, o *Homestead Act*, passariam ao domínio de pequenos proprietários que as ocupassem. Com o *Indian Removal Act*, de 1830, o governo do Presidente Andrew Jackson intensificou a remoção dos índios em favor dos fazendeiros, dando caráter legal a um processo iniciado há muito pela força:

Em menos de dez anos, 17 mil índios foram deslocados para outros territórios. Destes, 4 mil morreram de fome, frio e doenças na jornada de mais de 1500 quilômetros. Muitos índios não se adaptaram às novas regiões para as quais foram transferidos, estranharam o clima, os animais, e a paisagem. Homens e mulheres morriam todos os dias nas reservas. As

⁸ Um diálogo do personagem Rémy em uma cena do filme “Invasões Bárbaras” (Denys Arcand. **Les invasions barbares**. Québec, 2003) relembra que o maior massacre da história da humanidade aconteceu no continente americano, justamente pela matança dos indígenas pelos europeus e pelos americanos. Nada que as guerras mundiais pudessem igualar: “Contrary to belief, the 20th century wasn't that bloody. It's agreed that wars caused 100 million deaths. Add 10 million for the Russian gulags. The Chinese camps, we'll never know, but say 20 million. So 130, 145 million dead. Not all that impressive. In the 16th century, the Spanish and Portuguese managed, without gas chambers or bombs, to slaughter 150 million Indians in Latin America. With axes! That's a lot of work, sister. Even if they had church support, it was an achievement. So much so that the Dutch, English, French, and later Americans followed their lead and butchered another 50 million. 200 million dead in all! The greatest massacre in history took place right here. And not the tiniest holocaust museum”. (Transcrição das legendas em inglês em: The Internet Movie Database. *Les Invasions Barbares*. Disponível em: <http://www.imdb.com/title/tt0338135/quotes>)

⁹ Mary Junqueira aponta a construção cultural – intensificada pela literatura – do termo *frontier*. O termo, diferenciando-se do vocábulo *border*, de caráter mais geográfico, causa “temor ou reverência”, isto é, aparece como um desafio ao “homem civilizado”; ele adquire o significado de “linha que separava a civilização da barbárie, o lugar de ação do pioneiro, também chamado de *frontierman*” (Junqueira. **Estados Unidos...**, op. cit., p.58).

¹⁰ Alguns dos quais, como o bisão americano, também chegaram à beira da extinção neste processo de conquista.

tribos que resistiram à tentativa de deslocamento, como foi o caso dos seminóis da Flórida, foram dizimadas pela cavalaria norte-americana¹¹.

Na verdade os índios não foram apenas um empecilho para a política americana que buscava atravessar o continente. Além de alguns colaboradores indígenas que tornaram a empreitada possível, o confronto com algumas tribos seria utilizado como pretexto para facilitar a aquisição de territórios anteriormente pertencentes à Espanha, como foi o caso da Flórida. O evento representa os primeiros passos de uma política de segurança que não observa limites territoriais e que conquista enquanto mantém o discurso da autodefesa.

Em 1817, incursões de índios vindos da Flórida em direção do (*sic*) território norte-americano fizeram com que Andrew Jackson entrasse na região de domínio espanhol com o objetivo de ‘conter os intrusos’. Por um tratado assinado em 1819, mas só ratificado em 1822, a Flórida passava definitivamente para as mãos dos norte-americanos em troca de cinco milhões de dólares (...). Na verdade, esse acordo selou a invasão norte-americana na antiga colônia espanhola. A partir desse momento, Andrew Jackson tornou-se governador da Flórida.¹²

O extermínio dos indígenas ocorreu principalmente após a independência, mas, observando tudo isso, a crítica à brutalidade dos indígenas que encontramos na Declaração de Independência beira o cinismo. Entre as ofensas que o rei da Inglaterra é acusado de cometer, o texto expõe: “He has excited domestic Insurrections amongst us, and has endeavoured to bring on the Inhabitants of our Frontiers, the merciless Indian Savages, whose known Rule of Warfare, is an undistinguished Destruction, of all Ages, Sexes, and Conditions”¹³. Eis que as “regras da guerra” são reclamadas casuisticamente, segundo a conveniência. Como se verá mais adiante, quando tais *rules* tiverem se tornado *laws*, o comportamento se repetirá.

Em todo caso, na Constituição dos Estados Unidos, os índios aparecem apenas para que fossem excluídos dos cálculos para representantes dos Estados no

¹¹ Junqueira. **Estados Unidos...**, op. cit., p. 48.

¹² Junqueira. **Estados Unidos...**, op. cit., p.44-45.

¹³ **Declaration of Independence** (cf. bibliografia).

Congresso¹⁴; e ao dizer que o Congresso tem o poder de regular o comércio com os indígenas¹⁵.

Não menos importante que a “ocupação”, no entanto, foram os outros tipos de aquisição de território, dentre os quais a conquista. Trata-se, sobretudo, das terras que pertenciam ao México, as quais foram obtidas de modo tipicamente colonialista: fixação de residência, guerra e anexação. Assim foi adquirido o que é atualmente cerca de um terço do território, uma área do sudoeste que vai do Texas à Califórnia. Somando isso aos tratados de concessão de território com países europeus, os EUA tornavam-se politicamente hegemônicos na América do Norte e, logo o seriam em toda a América. Algumas divergências internas, no entanto, ainda dificultavam o acúmulo de uma força com pretensões imperiais mais amplas: o Estado precisava construir a nação, e a guerra civil americana consolidou esse esforço.

1.2. A unidade nacional: a busca pelo Estado forte

A violenta Guerra Civil que o país presenciou no século XIX foi, em parte, resultado da tentativa de centralização iniciada ainda no século XVIII. O estopim da guerra foi justamente a tentativa de separação por parte dos Estados Confederados. E se o tema do escravagismo era o motivo imediato, como é freqüentemente mostrado; era o federalismo que estava em jogo em longo prazo, fosse como idéia ou como política. Pode-se considerar que foi a partir dessa guerra que a unidade do Estado americano se estabeleceu de modo mais consistente. Um Estado que fora viabilizado desde os primeiros momentos como uma federação ganhava em poder o que suas unidades perdiam em liberdade. O resultado deste processo, portanto é crucial, pois sem

¹⁴ Artigo I, seção II : “Representatives and direct taxes shall be appointed among the several States which may be included within this Union, according to the respective numbers, which shall be determined by adding to the whole number of free persons, including those bound to service for a term of years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other persons.” Ou, ainda, na seção II da XIV emenda (1868): “Representatives shall be apportioned among the several States according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each State, excluding Indians not taxed.” (**The Constitution of The United Sates of America**. Cf. bibliografia).

¹⁵ Artigo I, Seção VIII : “The Congress shall have power (...) To regulate commerce with foreign nations, and among the several States, and with the Indian tribes;”

centralização suficiente, uma política imperial não poderia ter se consolidado. Logo, se podemos considerar a Guerra de Secessão como momento definitivo da política interna, ela também deve ser vista como evento fundamental para o característico desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos.

O fim da guerra civil, portanto, ou, como ficou conhecida, da Guerra de Secessão, pode ser considerado o marco da formação definitiva do Estado americano. Pela última vez o poder central pôde ser desafiado, com alguma proporção, pelas unidades federadas. Além disso, este é o último evento que apresentou uma ameaça à unidade nacional grande o suficiente para alterar a posição política daquele Estado no cenário internacional regional e global¹⁶. Como se percebe, então, há um tempo considerável entre o fim da colônia – independência, em 1776 – e a formação definitiva do Estado – Guerra de Secessão, de 1861 a 1865.

Um elemento legal importante, derivado da guerra civil americana é o “*Posse Comitatus Act*”, lei que proíbe o governo de empregar as forças armadas nacionais em atividades coercitivas contra seus cidadãos¹⁷. Ao que parece, porém, algumas infrações dessa lei ocorreram em certos momentos em nome da ordem interna, pois “(...) toda a aversão à ocupação militar não impediu que o Presidente norte-americano convocasse, por mais de duzentas vezes, de 1795 a 1995, as forças armadas para impedir que houvesse tumultos sociais e ajuda a calamidades naturais”¹⁸.

A guerra civil americana é um evento relativamente bem conhecido, mas, antes deste, outro processo de característica mais estritamente política que militar, foi de importância fundamental: a aprovação da Constituição. Faremos, por isso, um retorno

¹⁶ Refiro-me ao status do qual o Estado gozaria. A guerra civil poderia tê-lo tornado potência hegemônica nas Américas, ou tê-lo feito potência média, a disputar políticas e geopolíticas com a confederação que pretendia surgir ao seu lado. A sua configuração como potência hegemônica, e não como potência média, certamente contribui de modo significativo para a política externa que este Estado passaria a desenvolver nos outros continentes – naquele momento e futuramente.

¹⁷ “Após o período de reconstrução pós-Guerra Civil, que podemos definir como período que vai de 1865 a 1877, o Congresso norte-americano promulgou em 1878 o que é conhecido como “*Posse Comitatus Act*”. Após o final das atividades da guerra, o exército vencedor do norte ocupou vários Estados do sul para impedir que houvesse a recidiva de separação e para conter a ordem pública. A ocupação militar não foi bem-recepcionada e houve a promulgação do ato que impede que forças estritamente militares sejam utilizadas para manter a ordem pública interna. As forças militares podem ser usadas na vigilância de estruturas militares e na apuração de crimes militares.” (Pinto Filho, F. B. M. **O Ato Patriota norte-americano e a restrição a direitos**. Revista Forense, v. 397, 2008. p.140).

¹⁸ Pinto Filho. **O Ato Patriota norte-americano...**, op. cit., 2008. p.140.

cronológico, pois, apesar de geralmente não receber a devida importância, este evento foi decisivo para determinar os rumos do Estado norte-americano. Ele foi o primeiro ato político capaz de apontar que o nome “Estados Unidos”, poderia significar um Estado único. Antes da Constituição, os termos “Estados Unidos” podiam ser lidos literalmente, de modo a compreender que o plural nas palavras designava o conjunto de Estados federados – ou confederados como se utilizava a fim de marcar ainda mais a autonomia dos membros – que haviam sido ex-colônias inglesas. Após a Constituição, os termos “Estados Unidos” perdem seu significado de “conjunto”, na qual é possível identificar os elementos que constituem o coletivo, e passam a designar “união”, evidenciando uma identificação precária das entidades singulares.

Ao se mencionar a Constituição americana, é bastante comum contar a história pela perspectiva dos vencedores e ignorar tanto os acirrados debates que existiram em torno de sua aprovação, como os valores políticos dos grupos que se opunham. Nesta aclamação do monumento histórico, o texto constitucional é lido como manifestação de um ideal de liberdade e de igualdade de uma época e de seus heróis, os *Founding Fathers*. Mas não foi bem assim.

Após a independência e antes de 1787, os Estados Unidos eram uma composição de Estados dotados de ampla independência política e econômica. O vínculo comum entre eles, além da história colonial, eram os Artigos da Confederação, documento assinado em 1777 que foi “A primeira Constituição americana”¹⁹, e que afirmava uma “firme liga de amizade”²⁰, mas não antes de assegurar a soberania dos participantes: “Each State retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this confederation, expressly delegated to the United States, in Congress assembled”²¹. Neste contexto, os Legislativos estaduais detinham localmente o maior poder de governo, e os representantes dos Estados que participavam do “Congresso Continental” recebiam, por delegação, poderes limitados para tratar de temas específicos com os delegados dos outros Estados. Existia um “comitê” que representava os Estados quando não havia reuniões, no qual o

¹⁹ Ketchman, Ralph. **Introduction**. Ketchman, Ralph (ed.). *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. New York: Signet Classic, 2003. p. 9.

²⁰ **Articles of Confederation**. Article III (cf. bibliografia).

²¹ **Articles of Confederation**. Article II.

“presidente” era o delegado que o presidia, mas que tinha o mandato máximo de um ano²². Em todo caso, apenas o Congresso reunido podia emitir resoluções, e estas precisavam ser ratificadas por todos os Estados antes de entrarem em vigor. Em resumo, apesar de existirem alguns acertos que deveriam coordenar a política entre os Estados, não havia nenhum “poder central” permanente e independente.

Logo que foram aprovados os Artigos da Confederação, surgiram críticas quanto à sua “fraqueza”, e propostas para “fortalecê-los”, vindas do grupo que reunia nomes como o de Alexander Hamilton, James Madison e George Washington²³. Desde o primeiro momento, os “nacionalistas” buscavam “conferir ao Congresso maior poder de recolher impostos, maior controle sobre o comércio entre os Estados e o comércio exterior, e o poder de obrigar os Estados ao cumprimento dos atos do Congresso”²⁴. Como, contudo, segundo os Artigos, quaisquer mudanças deveriam ser aprovadas por unanimidade, o documento não foi alterado. Ao longo da década de 1780 ocorreram diversos problemas nas relações inter-estatais, relacionados, sobretudo, ao comércio e às dívidas de uns Estados para com outros. Após algumas tentativas fracassadas, conseguiu-se reunir delegados de todos os Estados – exceto Rhode Island – na Convenção Federal que ocorreu na Filadélfia em 1787 e que, inicialmente, possuía “a tarefa limitada de recomendar revisões nos Artigos”²⁵. Em geral, os delegados que ali compareceram possuíam em mente que era de revisões que se tratava, mas, para a delegação da Virgínia, integrada por Madison, o propósito era o de “moldar [frame] um novo governo”²⁶. Nos termos de Kramnick, o que Madison, o grande articulador da Convenção, queria, “era nada menos do que uma completa reversão de 1776”²⁷.

É em torno dos debates constitucionais que surgiram os conhecidos *Artigos Federalistas*, assim como os nem tão conhecidos textos dos *Anti-Federalistas*. Estes nomes podem levar a alguns desentendimentos, e não por acaso. À primeira vista, e no uso corrente dos termos, os federalistas seriam os que se colocavam a favor da idéia de federação e os anti-federalistas os que se posicionavam contrariamente a esta idéia – de

²² Kramnick, Isaac. **Apresentação**. In: Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John. Os Artigos Federalistas. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p.10.

²³ Ketchman. **Introduction**. In: The Anti-Federalist Papers..., op. cit., p. 10.

²⁴ Ketchman. **Introduction**. In: The Anti-Federalist Papers..., op. cit., p. 10.

²⁵ Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., p. 22.

²⁶ Ketchman. **Introduction**. In: The Anti-Federalist Papers..., op. cit., p. 10.

²⁷ Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., p.22.

onde se poderia concluir, de modo ainda mais equivocado, que eles eram os defensores de um governo central. Mas é justamente o contrário. Em um movimento perspicaz, o nome “federalistas” foi apropriado pelos defensores do “novo governo nacional, ou federal, proposto na Constituição”:

Esses homens federais, ou federalistas, por sua vez, referiam-se aos opositores da Constituição como antifederalistas. Com isto, os federalistas evitaram o rótulo de “nacionalistas” ou “consolidadores” e de certo modo disfarçavam a estocada centralizadora de sua nova Constituição.²⁸

Em grande medida, o que estava em jogo era a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos²⁹, participação que só podia ser garantida se o poder fosse mantido nos Estados, isto é, se o federalismo “de fato” tivesse prevalecido sobre o governo nacional idealizado pelos defensores da Constituição. O texto constitucional colocava em questão a escolha por princípios aristocráticos ou democráticos de governo. De um modo geral, os defensores da Constituição afirmavam aquela antropologia negativa que retrata o egoísmo como o principal componente da natureza humana³⁰, e, em alguns casos, manifestavam um verdadeiro desprezo pelo povo. Contra a idéia dos anti-federalistas de que a representação era um “espelho” dos interesses do povo, Madison, Hamilton e Jay afirmavam que a opinião comum deveria ser “filtrada” pelos representantes³¹. Bem ao estilo da razão de Estado, a vitória do governo central sobre as localidades, e a existência de um Senado, representaria o triunfo da razão superior sobre a impulsividade popular.

Não é excessivo retomar a razão de Estado para tratar da Constituição. Em Hamilton os princípios absolutistas transparecem. Para ele, que pertencia à linhagem mais conservadora dos defensores da Constituição, estava claro que o modelo a ser seguido era o dos Estados europeus que haviam triunfado sobre os poderes locais³². Projetando sobre o contexto de autonomia dos Estados americanos a imagem do período

²⁸ Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., pp.30-31.

²⁹ A política da época dos Artigos da Confederação era, em geral, bastante inclusiva. Nos Legislativos estaduais, a participação política dos cidadãos foi consideravelmente aumentada, para desgosto dos setores mais elitistas (Cf. Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., pp.15-16).

³⁰ Cf. parte I cap. V, 2.

³¹ Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., pp.36-39.

³² Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., p.68.

feudal da história européia, Hamilton sustentará a idéia de que não deve haver intermediários entre o governante central e os cidadãos³³. O triunfo deste entendimento é assinalado pelas primeiras palavras da Constituição, que, contrariamente à Declaração de Independência e aos Artigos da Confederação, anuncia como seu sujeito: “Nós, o povo”³⁴.

Esta guinada da política democrática para um republicanismo aristocrata era notada e criticada pelos Anti-Federalistas como nociva e subversiva dos valores que tinham governado os Estados americanos após a independência. Patrick Henry, um dos grandes críticos do poder central, realçava o princípio monárquico do preâmbulo do texto constitucional. Ao se opor à ratificação, da Convenção da Virgínia, Henry começou questionando a legitimidade dos delegados que assinaram a Constituição: “Que direito tinham eles de dizer: ‘Nós, o povo’? (...) quem os autorizou a falar a linguagem do ‘nós, o povo’, em vez de ‘nós os Estados’? (...) Se os Estados não forem os agentes desse pacto, ele será um grande Governo Nacional consolidado do povo de todos os Estados”³⁵. Em seu discurso seguinte, ele acrescentou:

I need not take much pains to show, that the principles of this system, are extremely pernicious, impolitic, and dangerous. Is this a Monarchy, like England--a compact between Prince and people; with checks on the former, to secure the liberty of the latter? (...) It is not a democracy, wherein the people retain all their rights securely. (...) Here is a revolution as radical as that which separated us from Great Britain. (...).³⁶

Ao fim, o que levou a Constituição a ser aprovada e ratificada, não foi simplesmente a capacidade persuasiva de seus defensores ou o reconhecimento de suas

³³ Comentamos este processo histórico que levou o poder central a se afirmar contra os governos locais nos primeiros momentos dos Estados europeus (Cf. parte I cap. III).

³⁴ “We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America” (The Constitution of the United States of America. “Preamble”).

³⁵ Patrick Henry, citado em: Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., p.14. Este discurso é o dia 04 de junho de 1788 (cf. **The Founders' Constitution**. Volume 1, Chapter 8, Document 38. The University of Chicago Press. Disponível em: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch8s38.html>. Acessado em 10/06/11).

³⁶ Henry, Patrick. **Speeches of Patrick Henry** (June 5, 1788). In: Ketchman (Ed.). *The Anti-Federalist...*, op. cit., pp. 207-208.

idéias, ainda que, sem dúvida a influência destas pessoas foi fundamental. Como já dissemos, a Convenção extrapolou o seu propósito, assim como os delegados a sua tarefa, ao negociar um novo governo. Contribuíram amplamente para isso os procedimentos novos adotados pela Convenção para afastar os delegados dos Estados dos olhares do público. Todo o processo de debate constitucional, que ocorreu entre maio e setembro de 1787, envolveu amplo uso do segredo e, se atualmente se conhece a posição individual tomada pelos delegados, isso se deve à Madison, que registrou com suas anotações a fundação do novo Estado:

Nenhum registro oficial foi feito de quem votou pró ou contra em qualquer questão. Isto derrubou todas as barreiras que impediriam delegados de mudar de idéia (...). Nenhum relatório das deliberações circulou fora da convenção, até o encerramento. Mantendo as sessões diárias em total sigilo, se pretendia que os delegados fossem imparciais e que se fortalecesse a mudança de idéias e o espírito de conciliação. Isso serviu também, é evidente, para que os delegados se isolassem das pressões da opinião pública. Convencionou-se permitir que qualquer delegado, em qualquer questão, reconsiderasse qualquer voto prévio. Também isto dava aos delegados a oportunidade de mudar de idéia e se abrir à conciliação, pois dessa forma a pressão era menor do que se cada voto fosse decidir definitivamente a matéria em pauta. Os votos eram tomados por delegações estaduais, e a aprovação de qualquer ponto para a entrada em pauta exigia sete votos.³⁷

Vale notar que os únicos Estados que possuíam sete ou mais delegados eram o Estado da Virgínia, de Madison e Washington, e o da Pensilvânia, dentre os quais estavam outros importantes defensores da Constituição. Mas não foi apenas o processo de aprovação que foi modificado, porque o próprio texto da Constituição que acabava de ser aprovada definia em seu último artigo, contra a resolução anterior dos Artigos, que a ratificação de apenas nove dos Estados seria suficiente para que ela entrasse em vigor³⁸. A Convenção da Filadélfia, facilitando ainda mais para que o texto fosse

³⁷ Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., p.23.

³⁸ **The Constitution of the United States of America**. Article VII.

ratificado, decidiu também que ele não passaria pelos Legislativos estaduais, mas por “convenções especialmente convocadas” para a ratificação³⁹.

Aprovada a Constituição, Patrick Henry anunciaria: “O espírito americano fugiu daqui”⁴⁰. Em nome de um governo mais “energético”, capaz de maior eficiência no controle dos cidadãos e de “ditar os termos da relação entre o Velho Mundo e o Novo”⁴¹, a Constituição afastou dos debates públicos o homem comum, em torno do qual a vida política americana havia girado desde a guerra de Independência. Não é excessivo dizer, como faz Kramnick sem o colocar expressamente, que a Constituição foi a Contra-Revolução da Revolução americana⁴².

O “lado vencido” dos debates constitucionais permanece na política americana. Além do simples fato de ter colocado na história uma prova de contingência sustentadora dos discursos democráticos naquele país, as dez primeiras emendas constitucionais foram provavelmente o maior legado jurídico que os opositores da Constituição deixaram. O documento que visava assegurar a proteção dos direitos e liberdades individuais surgiu como resultado dos esforços dos críticos do texto constitucional durante os debates de ratificação nos Estados. A chamada *Bill of Rights*, de 1789, referia-se à Constituição para afirmar como objetivo: “evitar interpretações equivocadas [*misconstruction*] ou abuso dos seus poderes”⁴³. Levando em conta este processo histórico, percebe-se que não é por acaso que o conservadorismo nos Estados Unidos atua, em âmbito local, contra o federalismo e, em âmbito nacional, contra a *Bill of Rights*. Por fim, é preciso notar ainda que a política externa americana, de ontem e de hoje, seria impensável sem a centralização que este processo produziu.

³⁹ Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., p.30.

⁴⁰ Henry, Patrick. **Speeches of Patrick Henry** (June 5, 1788). In: Ketchman (Ed.). *The Anti-Federalist Papers...*, op.cit., p. 207.

⁴¹ Hamilton, Alexander. In: *The Federalist Papers*. **Federalist n.11**. EUA: Seven Treasures Publication, 2008. p.39.

⁴² “Começamos com a sugestão de que a Constituição deveria ser vista como o último ato da Revolução Americana. Como a maioria das revoluções, a americana começou com um repúdio ao Estado, ao poder e à autoridade em nome da liberdade. Como a maioria das revoluções, terminou com o Estado mais forte, o ressurgimento da autoridade e a subjugação dos excessos da liberdade.” (Kramnick. **Apresentação**. In: Os Artigos Federalistas, op. cit., p.74).

⁴³ **Bill of Rights**. “Preâmbulo” (Cf. bibliografia).

2. A expansão do poder: geopolítica

A política expansionista dos EUA se inicia logo após a formação territorial daquele Estado. Diferenciar o “expansionismo” de um processo de formação de território ocorrido nos moldes já discutidos, parece ser uma questão muito mais teórica que histórica. O termo expansionismo, comporta uma idéia de território que não possui contigüidade com o restante do Estado. Se assim for, porém, devemos considerar que o domínio do Alasca já evidencia um expansionismo. É certo que tanto esta aquisição, assim como a primeira expansão para as ilhas do Pacífico, guardam mais semelhança com um projeto geopolítico – isto é, de posicionamento político na geografia mundial – do que com uma política de formação territorial propriamente dita.

De todo modo, a chegada à costa oeste do continente americano não foi suficiente, e a investida sobre o Pacífico já havia, em 1867, resultado na conquista da ilha de Midway, a noroeste do Havaí. Até 1898, contudo, as conquistas territoriais não avançaram tanto. Nesse período, entretanto, a expansão se dava menos pelo Estado que pelo comércio, ainda que fosse seguida de perto pelo poderio militar que lhe garantiria:

Precedidos pelos missionários protestantes que se instalaram por toda a China, nas Filipinas e no Japão, os *businessman* dos Estados Unidos esperavam também a abertura destes vastos mercados, o que pressupunha o controle da longa rota transpacífica, uma esquadra para defendê-la e bases navais judiciosamente dispersas para assegurar seu abastecimento.⁴⁴

No final do século XIX, a conhecida Doutrina Monroe⁴⁵, traçada ainda na década de 1820, se virava contra as pretensões espanholas de manter seus últimos domínios na América. Colocava-se à prova a intenção de Hamilton de “ditar os termos”

⁴⁴ Dorel, Gérard. **Atlas de l'Empire Américain**. Paris: Éditions autrement, 2006. p.15.

⁴⁵ Kissinger apresenta a Doutrina Monroe como a contrapartida americana da política americana de não envolvimento nos assuntos europeus, predominante no século XIX: “The Monroe Doctrine, proclaimed in 1823, made up a moat of the ocean which separated the United States of Europe. Up to that time, the cardinal rule of American foreign policy had been that the United States would not become entangled in European struggles for power. The Monroe Doctrine went the next step by declaring that Europe must not become entangled in American affairs. And Monroe’s idea of what constituted American affairs – the whole Western Hemisphere – was expansive indeed.” (Kissinger, Henry. **Diplomacy**. New York: Ed. Simon & Schuster, 1994. II. p.35). Caso fosse necessário, esta seria uma análise insuspeita de como esse período de “isolacionismo” foi também um período de expansionismo.

da relação com o Velho Mundo. Com a vitória na guerra contra a Espanha, em 1898, Cuba e Porto Rico, passavam a ser protetorados americanos. O mesmo tratado concedia também o acesso dos Estados Unidos a uma série de ilhas no Pacífico e o domínio sobre as Filipinas, estabelecendo, definitivamente, a expansão americana em seu aspecto político e militar rumo ao oriente. O país chegava, assim, ao século XX, sendo hegemônico na América e disputando espaços e influências, na costa oeste da Ásia, com os Estados europeus.

2.1. A expansão das leis: pensamento e política policial nas relações internacionais

Muito se diz acerca da pretensão que os EUA possuem de serem uma “polícia do mundo”. Essa crítica é recorrente na contestação às políticas daquele país e surge, geralmente, para apontar as intervenções militares, ou políticas secretas levadas a cabo contra grupos que assumem o poder em um Estado contra seus interesses, ou a fim de conduzir ao poder grupos que lhes satisfazem politicamente. Inúmeros são os exemplos, e a expressão “polícia do mundo”, ao contrário da conotação crítica que possui atualmente, tem origem oficial, legado do “Corolário Roosevelt”:

[Theodore] Roosevelt gave the Monroe Doctrine its most interventionist interpretation by indentifying it with imperialist doctrines of the period. In what he called a “Corollary” to Monroe Doctrine, he proclaimed on December 6, 1904, a general right of intervention by “some civilized nation” which, in the Western Hemisphere, the United States alone had a right to exercise: “... in the Western Hemisphere, the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the U.S., however reluctantly, in flagrant cases of such wrong-doing or impotence, to the exercise of an *international police power*”.⁴⁶

Um dos casos pioneiros desse policiamento internacional – antes mesmo da declaração do Corolário Roosevelt – foi o que envolveu a construção do Canal do Panamá, no fim do século XIX e início do XX. Na ocasião, os EUA exerceram papel

⁴⁶ Kissinger. **Diplomacy**, op. cit., II. p.39 (Grifos meus). A citação feita por Kissinger é trecho de um pronunciamento de Roosevelt ao Congresso.

importante para que o Panamá se separasse do governo da Colômbia e formasse um Estado independente. Após sua proposta de acordo para a construção do canal ter sido negada pelo Congresso da Colômbia, o governo americano decidiu apoiar os independentistas da província do Panamá. A região independente, o novo Estado do Panamá aceitou os termos do tratado proposto pelos EUA, de modo que este último obteve o controle do território desejado, o que possibilitaria a construção e administração do canal. O apoio, como também seria em muitos outros casos, não foi uma mera declaração, mas envolveu deslocamento de efetivos militares⁴⁷. O controle dos EUA sobre o canal ocorreu até 1999 e foi de relevância maior para a política e para a economia americanas. Em Cuba, esse “policiamento” dos EUA ocorreu de modo menos discreto, até a revolução de 1959. E certamente teria continuado caso as tentativas de assassinar Fidel Castro tivessem sido bem sucedidas⁴⁸. Durante a Guerra Fria, era ainda mais claro que os Estados Unidos criavam “leis” que deveriam ser seguidas pelos Estados, caso não quisessem sofrer intervenções. Se a disciplina não viesse pelo convencimento chegaria pela força. E assim foi. Desnecessário falar dos golpes de Estado, das ditaduras, das contra-revoluções, das torturas e das mortes que resultaram dessa política externa que visava proteger o “mundo livre” contra a “ameaça vermelha”.

Todas essas intervenções, seja na América, seja em outros continentes, possuem em comum o fato de visar o controle de um Estado por meio de uma política que, com algumas exceções, não pretende anexar territorialmente o Estado a ser controlado. A metáfora da “polícia do mundo” é entendida, assim, como uma comparação com a política interna. As ações policiais dos EUA seriam aquelas nas quais a grande potência age com os demais Estados assim como os Estados agem com seus súditos: disciplinando e punindo para garantir o cumprimento das regras e, idealmente, a obediência inconsciente. Esta crítica é, desse modo, principalmente, a

⁴⁷ Cf. Dorel, Gérard. **Atlas de l'Empire Américain**, op. cit., p.13. Cf também, “Panamá” in: **Enciclopédia do Mundo Contemporâneo**. Tradução de Jones de Freitas, Japiassu Bricio, Renato Aguilar. São Paulo: Publifolha; Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio, 2000. p.459.

⁴⁸ McNamara, secretário de Defesa nos governos Kennedy e Johnson, comenta que as várias tentativas de assassinar Fidel Castro tiveram mais influência sobre o desenvolvimento da Crise dos Mísseis do que a invasão da Baía dos Porcos: “(...) more importantly from the Cuban and the Russian point of view is that they knew in a sense I didn't really know, we had attempted to assassinate Castro under Eisenhower, under Kennedy and later under Johnson.” (Morris, Errol. **Fog of War**. Estados Unidos, 2004. DVD. Citação em 00:12:49 e seq.).

crítica ao imperialismo americano. Há uma vasta literatura a respeito do tema, e o que será feito aqui são apenas algumas considerações.

Um dos pontos de grande interesse desta literatura sobre o imperialismo é sua tentativa de compreensão das técnicas e dos resultados de uma política imperialista que não opera em seu modelo moderno tradicional, isto é, territorial e militar. O imperialismo moderno é aquele exercido pelas potências européias sobre a América e sobre a África (e posteriormente sobre a Ásia). Iniciado pelos países ibéricos quase conjuntamente com o próprio Estado moderno, no século XVI, essa forma de imperialismo, que estudos escolares, e mesmo universitários, fazem parecer muito distante dos dias atuais, terá seu fim formalmente declarado apenas na segunda metade do século XX, como consequência das lutas por independências nacionais no continente africano. Fim nem um pouco pacífico, como se observou, e cujos frutos ainda podem ser notados nas diversas guerras civis e ditaduras vigentes atualmente em muitas das ex-colônias. Algumas das ex-colônias, no entanto, acabaram se tornando, uma espécie de províncias de suas antigas metrópoles. Esse é o caso, por exemplo, das antigas possessões francesas que não se tornaram independentes, que atualmente são “departamentos ultramarinos” (*départements d’outre mer*), territorialmente pertencentes à França.

Há, efetivamente, grandes diferenças entre este tipo “tradicional” de imperialismo e o exercido pelos Estados Unidos, na América Central e do Sul, por exemplo. Este último, freqüentemente envolve muito mais fatores da política e economia do que a presença militar propriamente dita – ainda que, sem dúvida, o militarismo esteja presente, por exemplo, quando muitos dos países acabam recebendo bases militares da potência que os controla, ou mesmo, quando sofrem intervenções diretas. Uma dominação nestes moldes podia ser percebida, ainda no século XIX, na política inglesa. Em alguns casos, no entanto, o imperialismo econômico inglês acabava se tornando territorial, como aconteceu com o caso da expansão sobre a China, quando, após a Guerra do Ópio, Hong Kong foi cedida à Grã-Bretanha – e permaneceu sob seu controle até recentemente.

Um período bastante característico deste imperialismo que não ocupa o território dominado foi aquele que caracterizou a Guerra Fria até o fim da década de

1960, contexto no qual se formalizava uma ordem bipolar, e no qual se pretendeu realizar uma política da “partilha do mundo”. A dominação de muitos países havia sido acordada – e, em geral, apenas implicitamente – entre as superpotências, sem que os pretensos dominados tivessem efetivamente sido politicamente subjugados. Neste primeiro momento da bipolaridade, os Estados Unidos não pretendiam conquistar os países que Churchill chamou de a “Cortina de Ferro”, por exemplo, porque, apesar de a União Soviética ter encontrado resistência em alguns deles, reconhecia-se que eles não pertenciam à sua “esfera de influência”. Assim, a diplomacia, que envolvia negociações entre partes discordantes, parecia se resumir apenas àquela em que negociavam EUA e URSS. Nas relações das potências com os demais Estados, parecia já estar definido o que fazer, sendo que a diplomacia era apenas a busca dos melhores meios – isso, claro, nos casos em que a dominação política não se apresentava também como dominação militar.

Um evento de grande importância que foi resultado dessa indiferença em relação ao então chamado Terceiro Mundo, foi a Revolução Cubana e o seu último episódio maior de conflito internacional: a Crise dos Mísseis. Ficava claro, com esses acontecimentos, que o esquema político da bipolaridade, sobre o qual eram planejadas todas as ações futuras, não dava conta da totalidade da política internacional, como se pretendia. Afinal, como prever um país socialista na América? Ou, em outro caso, que a Coreia, tão próxima ao Japão – país efetivamente administrado pelos EUA – se tornasse comunista? Estes acontecimentos eram anomalias em um esquema no qual os atores da política eram apenas dois. Se não podiam ser previstos, não podiam também ser aceitos. E a crise dos mísseis demonstrou, talvez com o maior perigo já vivido pela humanidade⁴⁹, que aquele modelo não era consensual.

Para os Estados menores, sobretudo, reagir contra a dominação que lhes era imposta, isto é, negar as orientações daquele que comanda a sua esfera de influência, parecia significar, necessariamente, juntar-se ao “outro”. Assim a Revolução Cubana foi

⁴⁹ A Crise dos Mísseis é a experiência da qual McNamara deduz sua “segunda lição”, expressa na frase: a “racionalidade não nos salvará”. O ex-membro do gabinete do governo americano diz que apenas em 1992, em um encontro que teve com Fidel Castro, ficou sabendo o quão grave foi o acontecimento. Segundo ele, a racionalidade poderia ter levado facilmente à guerra nuclear, e o que evitou o início desse conflito foi “a sorte”: “At the end we lucked out. It was luck that prevented nuclear war.” (Morris, Errol. **Fog of War**. Estados Unidos, 2004. DVD. Citação em 00:14:59 e *seq*).

entendida pelos EUA; e, nas áreas de disputa geopolítica, como no Vietnã, não foi diferente. Na política de partilha do mundo, entendia-se que onde os interesses dos EUA não estavam, estariam os da URSS, necessariamente. Um erro de interpretação que gerou, no final da década de 1960, reações sociais que ultrapassaram em muito o âmbito político, tornando-se também culturais. Do lado soviético, a interpretação era a mesma, e o desfecho da Primavera de Praga deixava claro que, naquele momento, nenhuma *détente* era ainda possível.

Em todo caso, este sistema internacional da Guerra Fria, era baseado em um tipo de imperialismo que freqüentemente não exigia subjugar a vontade do dominado, requerendo apenas um consentimento do pólo oposto. É contra isso que se constituiu, por exemplo, o Movimento dos Países Não-Alinhados, que, pretendia colocar o foco da política no nacionalismo, antes de levá-lo ao tabuleiro da luta entre capitalismo e comunismo.

Podemos considerar, então, ao menos três características do imperialismo “contemporâneo” que o diferenciam do moderno: ele não visa anexar territórios; não administra o Estado que domina; não exige presença militar constante. Como palavra-chave, figura o termo “dominação”, e não “conquista”. A força, ainda que sempre presente, permanece oculta; e a dominação cotidiana se faz muito mais pela diplomacia que pelas armas do Estado dominador. Este tipo de controle dos Estados, que o pensamento conservador costuma apontar como paranóia dos que criticam a falta de reciprocidade dos acordos que os Estados menores fazem com as grandes potências, se fazia de modo institucionalizado durante a Guerra Fria. No final da década de 1940, o Conselho Nacional de Segurança (*National Security Council*) definiu que a CIA deveria criar uma seção responsável por “propaganda; guerra econômica, ações diretas preventivas, incluindo sabotagem, medidas de demolição e evacuação; subversão contra estados hostis, incluindo assistência a movimentos secretos, guerrilhas e grupos de liberação de refugiados, e apoio a elementos indígenas⁵⁰ anticomunistas em países

⁵⁰ “indigenous” refere-se aqui à população local em geral.

ameaçados do mundo livre.”⁵¹ O órgão criado por essa diretiva foi o *Office of Policy Coordination (OPC)*.

O Chile, antes do golpe de Pinochet foi um dos casos emblemáticos desse tipo de imperialismo. Quando Salvador Allende foi eleito em 1970, os Estados Unidos começaram de imediato várias ações, políticas e econômicas, para desestabilizar o governo. O Secretário de Estado Henry Kissinger, do governo Nixon, já havia liberado US\$ 10 milhões para esse propósito⁵², logo após a eleição de Allende. Thomas Karamessines, um agente da CIA que havia trabalhado no OPC, quando este foi fundado, e que na década de 1970 era “diretor delegado de planejamento da CIA” (*CIA deputy director of plans*), passava a seguinte mensagem para o chefe da CIA em Santiago (*CIA station chief in Santiago*), antes mesmo da posse de Allende, mas quando as pesquisas o apontaram favorito:

16 October 1970

SECRET

CITE HEADQUARTERS

IMMEDIATE SANTIAGO (EYES ONLY)

1. Track Two policy, objectives, and actions were reviewed at high USG level afternoon 15 October. Conclusions, which are to be your operational guide, follow:

2. It is firm and continuing policy that Allende be overthrown by a coup. It would be much preferable to have this transpire prior to 24 October but efforts in this regard will continue vigorously beyond this date. We are to continue to generate maximum pressure toward this end utilizing every appropriate resource. It

⁵¹ Memorando do National Security Council “NSC 10/2”, 18/06/1948: “(...) propaganda; economic warfare; preventive direct action, including sabotage, demolition and evacuation measures; subversion against hostile states, including assistance to underground resistance movements, guerrillas and refugee liberations [sic] groups, and support of indigenous anti-Communist elements in threatened countries of the free world. Such operations should not include armed conflict by recognized military forces, espionage, counter-espionage, and cover and deception for military operations.” (Citado em: Federation of American Scientists (FAS). **Note on U.S. Covert Action Programs**. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/advisory/state/covert.html>, onde há um resumo editorial de uma publicação do Departamento de Estado sobre documentos das relações exteriores americanas).

⁵² Kalfon, Pierre . **La mise à mort de la démocratie chilienne**. In : Les États- Unis, Gendarmes du Monde : pour le meilleur et pour le pire. Paris: Librio/Le Monde, 2003. p.40.

is imperative that these actions be implemented clandestinely and securely so that the USG and American hand be well hidden.⁵³

Apesar do grande prejuízo causado ao governo chileno, a parte “diplomática” do plano não havia funcionado tão bem quanto se esperava, de modo que nas eleições parlamentares de 1973 a coligação de partidos Unidade Popular, apoiadora do governo Allende, havia conseguido mais de 40% dos votos. O restante da história é bem conhecido: bombas, perseguições, ditadura.

O que pretendi realizar até aqui foi um apanhado histórico para fins de contextualização. Nesta última parte, a intenção principal era, além disso, a de sublinhar a diferença de significado que a expressão “polícia do mundo” irá adquirir no final da década de 1990, e, sobretudo, com a doutrina Bush. Antes de avançar, contudo, deve-se sublinhar que a citação acima revela a prática da razão de Estado, e valeria à pena identificar alguns de seus elementos que aparecem de modo tão explícito – o que ocorre, justamente, porque lidamos com um documento originalmente secreto. Assinalo a seguir, então, no próprio texto, trechos representativos do tema nessa passagem final: “Devemos continuar gerando pressão máxima para atingir esse fim, *utilizando todos os recursos apropriados*. Faz-se *imperativo* que essas ações sejam implementadas *clandestinamente e de modo seguro*, para que o governo dos Estados Unidos e a mão americana estejam *bem escondidos*.” Para esta pesquisa, não é o caso de apontar semelhanças e divergências entre o tema do imperialismo e o da razão de Estado. É interessante notar, porém, que este tipo de imperialismo, menos explícito, parece guardar uma relação ainda maior com a razão de Estado do que o imperialismo de expansão territorial, cuja interface com o tema parece estar, sobretudo, nas considerações sobre o “interesse” do Estado. No imperialismo atual, como na razão de Estado, a astúcia e o segredo ocultam a força.

⁵³ “USG” é a sigla para United States Government. O texto está disponível no site <http://www.namebase.org/foia/ch03.html>, que possibilita buscas de documentos publicados pelo National Security Archive. No site oficial do NSA é possível também a busca de documentos, mas eles são escaneados, o que pode dificultar a pesquisa. Ali, o fac-símile deste documento citado pode ser encontrada em <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB8/ch05-01.htm>.

3. A disciplina garantida: a liberal-democracia

O imperialismo continua com o fim da Guerra Fria e os setores privados tornam-se atores essenciais, às vezes até mais importantes que o próprio Estado que pretende expandir seu poder. Os Estados Unidos continuam sendo a polícia do mundo nesse sentido que acabamos de discutir. Com o fim da União Soviética e a aparente convergência de valores que levavam sempre à democracia representativa e ao livre mercado, os Estados pareciam estar disciplinados. Algumas divergências, pouquíssimas oposições. Claro que, vale lembrar, a disseminação dos valores do liberalismo econômico foi, em grande parte, o resultado de ditaduras na América, na África e na Europa. Não fossem essas ditaduras, muitas das quais articuladas de perto pelos Estados Unidos, o sistema político de alguns países certamente teriam se desenvolvido no sentido de uma democracia mais participativa e de um regime econômico menos voltado para a manutenção dos privilégios. Seria, talvez, o caso do próprio Chile e, talvez, do Brasil. Neste sentido, o “poder moderador”, como o exército tentava se mostrar em nosso país, se fez presente para evitar o que as elites consideravam ser um “excesso de democracia”, contrário aos valores do “mundo livre”⁵⁴. Em outros casos, contudo, como no leste europeu, as novas democracias surgiam não de uma

⁵⁴ Como bem se sabe, a expressão “Poder Moderador” não é utilizada comumente nesse sentido de “moderação da democracia”, sendo empregada, em geral, no sentido – freqüentemente dissimulador – de “manutenção da democracia”. A idéia, como foi empregada pelos militares, retomava o poder que era conferido ao Rei, no Primeiro e Segundo Reinado brasileiros. Entendia-se que o Poder Moderador poderia servir de um ponto neutro que decidiria do melhor modo para o Estado as disputas que ocorriam no Legislativo.

Ocorre que, no século XIX, tratava-se de uma instituição que, ainda que não fosse efetivamente uma garantia de benefício aos “interesses nacionais”, como a idéia propunha, exigia algum grau de formalidade além da simples demonstração de força. Bóris Fausto indica que, no Segundo Reinado, apesar de manter o poder concentrado nas mãos do imperador, o resultado desta instituição acabou sendo o de incluir no governo diferentes interesses e de apaziguar as relações políticas. Como os ministérios – chamados de gabinete – dependiam principalmente das escolhas feitas pelo parlamento, eles eram modificados freqüentemente, sempre que o parlamento era dissolvido pelo rei: “Como resultado desse mecanismo, houve, em um governo de cinquenta anos, a sucessão de 36 gabinetes (...). Aparentemente, havia uma grande instabilidade, mas, de fato, não era bem isso que ocorria. Na verdade, tratava-se de um sistema flexível que permitia o rodízio dos dois principais partidos do governo, sem maiores traumas. Para quem estivesse na oposição, havia sempre a esperança de ser chamado a governar. Assim, o recurso às armas se tornou desnecessário.” (Fausto, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: Ed.USP, 2003. p.180). Desnecessário, claro, para aqueles que podiam esperar essa participação. De todo modo, o uso do termo pelo exército como justificativa ao golpe, se visa atingir o “interesse nacional”, o faz de modo bem distinto da flexibilização ou a alternância – que só existiu dentro do próprio exército ou com aqueles que, antes mesmo do dia 1º de abril, já aplaudiam o golpe. Aos demais, este tipo de moderação utilizava seus métodos próprios e ordenava: “Reconheça! Eu sou moderado.”.

continuidade das ditaduras, mas como uma ruptura com o sistema político – soviético – anterior.

Samuel Huntington, americano de presença nos debates acadêmicos⁵⁵, considera que, no final da década de 1980 podemos perceber claramente uma “terceira onda”⁵⁶ de democracia pelo mundo, que havia iniciado seus primeiros movimentos com a Revolução dos Cravos, em 1974⁵⁷. No seu livro de 1991, entre estatísticas, gráficos e

⁵⁵ Huntington passou pelas melhores universidades do país o que, a princípio, o colocaria entre os grandes acadêmicos. A postura científica, contudo, não é o que o define. Não me refiro apenas aos postos ocupados no governo, a obras como *O Choque de Civilizações*, ou a textos que mostram o “perigo” da imigração para os EUA. A alusão é também a algumas passagens “interessantes” de seus textos, como as seguintes, do livro *A Terceira Onda*. “É muitas vezes arbitrário tentar especificar com precisão quando ocorre uma transição de regime. Também é arbitrário especificar com precisão as datas das ondas de democratização e das ondas reversas. Todavia, muitas vezes é proveitoso ser arbitrário, e as datas dessas ondas de mudanças de regime são mais ou menos as seguintes: (...)” (Huntington, Samuel. **A Terceira Onda**. Tradução de Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1996. I, p.25). Ao diferenciar democracia de “regimes autoritários liberalizadores”, o autor apresenta como conclusão, sem mais acréscimos: “A liberalização pode, ou não, levar à democracia total.” (idem. p.19). Sobre a Primeira Guerra Mundial: “A guerra que tinha sido travada para tornar o mundo seguro para a democracia liberou, ao invés disso, movimentos tanto de direita quanto de esquerda cuja intenção era sua destruição. (ibidem. p. 27. Grifos meus.). Sobre a relação entre crescimento econômico e democracia: “O crescimento econômico rápido cria rapidamente a base econômica para a democracia que o crescimento econômico lento cria lentamente” (idem. II, p.77).

A crítica da obra *O Choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial* seria um trabalho à parte, desenvolvido, aliás, por intelectuais de diferentes vertentes políticas. Nesta última obra, porém, é perceptível o modo como o autor simplifica problemas complexos da política – e a estatística é instrumento facilitador dessa simplificação – a fim de chegar às diversas conclusões. Tal simplificação parece característica de um pensamento que se preocupa, antes de tudo, em indicar as ações possíveis aos Estados, ou seja, trata-se de um tipo de escrito político no qual a crítica filosófica inexistente, sendo substituída pelas alternativas visivelmente – e, logo, imediatamente – possíveis. Apesar de tudo isso, há uma vantagem no modo de escrita desta obra, quando comparada a muitos autores liberais que justificam as guerras americanas pelo âmbito moral. Na medida em que atua como “ministro” teórico do Estado americano, aconselhando os formuladores de políticas ou os “formadores de opinião”, nos textos de Huntington não há tanto a preocupação em esconder o poder que se encontra por trás das políticas pretensamente “universalistas” lideradas pelos Estados Unidos. Ao contrário, um das grandes questões do texto é a de como observar a política para que o poder do “Ocidente” possa se manter diante das diversas ameaças que irá sofrer. Trata-se de um pensamento conservador, e, por vezes, cínico, mas não necessariamente dissimulado.

⁵⁶ “Uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorre em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período.” (Huntington. **A Terceira Onda**, op. cit., I, p.23.)

⁵⁷ Parte desse processo teria se dado devido à perda de “legitimidade negativa” dos regimes autoritários. Para compreender o que significa a expressão vale a citação a seguir, típica dos valores políticos do autor: “A derrubada do regime democrático por um regime autoritário era quase sempre saudada com um grande sentimento de alívio e uma aprovação esmagadora pelo público. Nessa fase inicial, o novo regime se beneficiava da ‘legitimidade negativa’ derivada dos fracassos do regime democrático e de suas aparentes diferenças em relação a este.”.

É certo que houve, em alguns lugares mais do que em outros, apoio às ditaduras. No Brasil, por exemplo, o suporte que recebeu não foi pequeno – o que não significa que foi “esmagador”, mesmo porque nem todos que não foram perseguidos ou exilados, apoiavam a ditadura. No Chile, não parece ser fácil imaginar um “alívio” após as explosões das bombas na sede do governo, ou uma “aprovação” a um

esquemas, Huntington mostra que, no fim do século XX, havia mais países democráticos que autoritários. O autor deixa claro, contudo, que segue em sua análise o conceito schumpeteriano de democracia⁵⁸, acrescentando que sua utilização do termo tem a vantagem de diminuir as discussões normativas e se focar no funcionamento das instituições. Ao utilizar tal definição, diz ele, “O esforço principal era fazer da democracia uma palavra menos ‘oba-oba’ e de mais bom senso”⁵⁹.

Este é, de fato, o sentido que a democracia adquiriu nessa “terceira onda”: a democracia é o processo eleitoral. Consequência imediata: só há democracia quando há representação. Compreensão essencialmente, e reconhecidamente, burguesa do termo⁶⁰. Como o próprio autor acrescenta, “a definição de democracia em termos de eleições é uma definição mínima”. Mesmo sendo mínima, ela foi, contudo, satisfatória para grande parte dos teóricos e políticos do Estado atual, assim como para grande parte da população que se via saindo de ditaduras. Os vários problemas das novas democracias não eram de todo desconhecidos do público, mas grande parte da satisfação era apenas o resultado de um raciocínio “prudente”, que diz que é sempre preciso escolher o menor

golpe contra um governo democraticamente eleito e com grande presença no parlamento. Na Argentina, se assim fosse, porque a repressão que sustentava o governo teria sido tão violenta?

A pergunta principal, no entanto, é: O que o autor considera o “fracasso do regime democrático” que tanto exasperava os saudadores das ditaduras? Inflação alta, como acontecia no Chile? – que em grande parte resultava da sabotagem econômica que vinha sofrendo por parte dos EUA? O fracasso em conciliar os progressistas e conservadores no Legislativo, ou a insatisfação de grande parte da classe média, como foi no caso do Brasil? Ao abordar o “fracasso dos governos” há uma questão necessária pela qual o autor passa sem realizar qualquer consideração, sobre o papel do governo, ou, de modo mais abrangente, do Estado. A discussão nem precisa se aproximar de temas como a busca pela igualdade ou liberdade. Se, pelos padrões da própria democracia burguesa, assinalamos que é o “bem-estar” a função do Estado, o que indica que os governos derrubados fracassaram? Mesmo se considerarmos que era o “populismo” o objetivo daqueles governos, o que indica que eles teriam “falhado” em aumentar o bem-estar? A idéia implícita de sucesso ou fracasso de um governo, tratada por Huntington aqui, parece ser outra, bem conhecida da teoria política moderna: tem êxito aquele que se mantém no poder. Se os governos caíram é porque fracassaram.

⁵⁸ Huntington cita Schumpeter do seguinte modo: “O ‘método democrático’, diz ele, ‘é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo’”. (Huntington, Samuel. **A Terceira Onda**, op. cit., I, p.16). Esta é uma das poucas passagens em que uma definição é problematizada pelo autor.

⁵⁹ Huntington, Samuel. **A Terceira Onda**, op. cit., I, p. 17. Na versão original: “The prevailing effort was to make democracy less of a ‘hurrah’ word and more a commonsense word”.

⁶⁰ O autor, ao fazer uma lista dos fatores que levam à democratização, assinala a existência de uma burguesia forte e cita: “ ‘sem burguês, nada de democracia’, na sucinta formulação de Barrington Moore”. (idem. II, p.46). Para quem vislumbrasse alguma crítica na definição de “democracia” por ele utilizada, faltaria complementar a esta frase: “nada de democracia ... burguesa”.

entre os dois males⁶¹. O fato é que a palavra democracia tornara-se um bem em si, independente da existência de alguma participação pública na política:

Eleições abertas, livres e imparciais são a essência da democracia, o inescapável *sine qua non*. Governos eleitos podem ser ineficientes, corruptos, de visão estreita, irresponsáveis, dominados por interesses específicos e incapazes de adotar as políticas exigidas pelo bem público. Tais características podem tornar tais governos indesejáveis, mas não os tornam não-democráticos. A *democracia é uma virtude pública*, mas não a única, a relação entre democracia e as outras virtudes e vícios públicos só pode ser entendida se a democracia for claramente diferenciada de outras características dos sistemas políticos.⁶²

É de se notar que este isolamento da democracia de seus fins, assim como o esvaziamento de seu significado, foi um dos motivos que acabou gerando, já no final da década de 1990, um grande desinteresse pela política ou, em casos mais problemáticos, a recuperação do pensamento autoritário e o ressurgimento de movimentos de caráter fascista.

De todo modo, a democracia, assim entendida, e o capitalismo, em sua forma de globalização, pareciam ser a regra primeira dos Estados⁶³. Tratava-se, talvez, mais que de um juízo sobre a globalização, de saber que ela era *inevitável*, e que seria nesse contexto que se deveria atuar. Tudo o que discordava era visto como “ideologia”, e não podia haver “discordâncias conjuntas”, pois qualquer discordância soava como

⁶¹ Isso, claro, para os que não se tornaram saudosistas das ditaduras, argumentando sob a máxima da eficiência e do interesse próprio, que naqueles tempos a “violência” era menor.

⁶² Huntington, Samuel. **A Terceira Onda**, op. cit., I, p.19. Grifos meus.

⁶³ Na realidade, a compreensão do modelo único mundial é relativizada desde cedo: “O fim da Guerra Fria propiciou o surgimento de duas visões principais sobre o sistema internacional. A visão triunfalista, por um lado, enfatiza o momento de convergência vivido com o sepultamento do comunismo, caracterizado sobretudo pelo encerramento do movimento de contestação do capitalismo. Valores como liberdade, democracia e mercado constituiriam o único conjunto de respostas aceitável em escala mundial. Uma segunda visão, por outro lado, que se poderia chamar “negativista”, põe em evidência o potencial de conflitos liberados pelo fim da Guerra Fria, e antevê um mundo de divergências mais profundas do que aquelas baseadas em conflitos ideológicos”. (Belli, Benoni. **O fim da Guerra Fria: algumas implicações para a política externa brasileira**. Disponível em <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/1996/97.pdf>). A primeira perspectiva corresponderia à de Fukuyama (*O fim da história*), e a segunda à de Huntington (*O Choque de Civilizações*). Perceba-se, porém, que ambas possuem uma característica conservadora. Na formulação da política externa, e no discurso oficial dos Estados, o resultado de qualquer uma dessas visões era o mesmo: o Estado deve se orientar pelo liberalismo e pela democracia. A diferença é que na primeira visão, o “Ocidente” já havia ganhado; na outra, ele precisava resistir às novas ameaças.

isolamento, assim como foi o caso dos países que não se adaptaram ao mercado internacional. As “forças centrípetas” pareciam prevalecer sobre as “centrífugas”, para utilizar os termos de Celso Lafer e Gelson Fonseca; e para a ação no novo cenário ainda incerto do pós-Guerra Fria, sobressaía uma afirmação mais categórica: “(...) a autonomia só será exercida com sucesso se levarmos em conta a necessidade de aceitar a inevitabilidade da globalização e soubermos aproveitar sua dinâmica”⁶⁴. Assim, se nos Estados centrais – ou no Estado central – o pensamento político dava conselhos práticos aos produtores do liberalismo global; nos países periféricos apresentavam-se conselhos práticos aos que deveriam reproduzi-lo localmente.

Elemento importante desse “consenso global” foi a Organização Mundial do Comércio⁶⁵. Criada em 1994, como resultado de anos de negociações no GATT⁶⁶, apresentava como proposta constituir-se em espaço menos político, para que o comércio pudesse ser tratado de maneira técnica⁶⁷. Pontos importantes da liberalização já haviam sido concluídos ainda no GATT, como, por exemplo, o acordo sobre propriedade intelectual – na Rodada do Uruguai. Mesmo assim, a criação da OMC parece, de fato, ser o ápice da expansão do modelo liberal. Ápice, tanto porque foi o ponto máximo de consolidação de um projeto político-econômico iniciado já em 1944, com os acordos de

⁶⁴ Lafer, Celso e Fonseca Júnior, Gelson. **Questões para a diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)**. In: Fonseca Júnior, Gelson & Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília/São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994, vol. 1. p.71.

⁶⁵ Uma cronologia didática das negociações comerciais que precedem a OMC pode ser encontrada em Batista Jorge, Nuno. **Elementos históricos que conduziram à OMC**. Disponível *on-line* em http://www.ciari.org/investigacao/elementos_conduziram_omc.pdf.

⁶⁶ General Agreement on Tariffs and Trade/ Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.

⁶⁷ Com o fracasso da Organização Internacional do Comércio (OIC), o tripé das organizações reguladoras do comércio internacional criadas após Breton Woods, teria na OMC um órgão mais técnico que pudesse estabelecer procedimentos “neutros” nas disputas comerciais entre os países. A OMC seria a única instituição onde os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos teriam igual capacidade de barganha, o que certamente contribuiu para a adesão de vários de seus membros, levando adiante o entendimento de que uma organização internacional é um espaço onde se reduz assimetrias. Alguns princípios da organização vão também nesse sentido de buscar um multilateralismo efetivo. O Princípio da Não-Discriminação e a Cláusula da Nação Mais Favorecida determinam que não deve haver nação mais favorecida que outras no comércio entre os países, ou seja, que, por exemplo, um país deve importar de todos os outros países impondo-lhes, sobre os mesmos produtos, as mesmas taxas alfandegárias, sem distinção. Como esta regra é frequentemente sobreposta pelos acordos econômicos regionais e pela formação dos blocos econômicos, uma solução parcial encontrada foi a de exigir que os blocos prestem contas à OMC para que esta possa regular também a atuação destes frente aos países externos aos acordos regionais. O novo liberalismo, diferentemente do clássico, previa a necessidade de regulação estatal do comércio internacional: “5 - A fim de conferir uma maior coerência à elaboração das políticas econômicas mundiais, a OMC cooperará, conforme adequado, com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e respectivas agências.” (Acordo que Cria a Organização Mundial do Comércio (cf. bibliografia).

Breton Woods, tanto porque, pouco depois de alcançado, a ascensão se torna declínio. O próprio texto de constituição da OMC faz referência ao processo do qual resulta:

Resolvidas, por conseguinte, a desenvolver um sistema comercial multilateral integrado, mais viável e duradouro, que integre o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, os resultados dos esforços de liberalização comercial empreendidos no passado e todos os resultados das negociações comerciais multilaterais do Uruguay Round;⁶⁸

Claro que não se pretende dizer que o liberalismo seja projeto exclusivamente americano. Ocorre que, após a Segunda Guerra Mundial, foram os EUA os maiores patrocinadores dessa ordem. Muitas vezes, sustentar esse projeto exigia assumir os “custos da hegemonia”, assim como o capitalismo exigiu, de um modo geral, no imediato pós-Guerra, com o Plano Marshall – sem dúvida que os benefícios dessas despesas eram calculados também em termos políticos, mas, mesmo tendo em vista as estratégias políticas, o valor liberado para a “reconstrução da Europa” foi bastante significativo. Em outros momentos, a hegemonia era exercida de modo mais incisivo:

A realidade histórica é que, desde muito tempo, pelo menos desde a metade da primeira presidência de Franklin Delano Roosevelt (1934) e, com absoluta nitidez, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos têm sido indiscutivelmente os principais autores, garantes e líderes do sistema mundial de comércio e, nesse papel, não há no horizonte próximo nenhuma potência capaz de substituí-los. (...)

Desde então, quase todas as grandes rodadas de negociação que levaram adiante a liberalização progressiva dos mercados tiveram origem em iniciativas americanas e só puderam ser concluídas graças à liderança ativa de Washington, que não hesitou muitas vezes em lançar mão de pressões, ameaças e retaliações para forçar o passo dos recalcitrantes.”⁶⁹

⁶⁸ **Acordo que Cria a Organização Mundial do Comércio.** Preâmbulo.

⁶⁹ Ricupero, Rubens. **Os Estados Unidos e o Comércio Mundial: Protecionistas ou Campeões do Livre-Comércio?**. Estudos Avançados 16 (46), 2002. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300002&script=sci_arttext#1not.

4. A contestação das leis: a nova desordem mundial

O neoliberalismo, saído direto de Chicago e testado preliminarmente no Chile de Pinochet, tornou-se a base do que muitos consideram o novo imperialismo. O neoliberalismo e o neo-imperialismo, unindo política e economia, tratavam de fundamentar a novidade de um projeto antigo: o domínio. Ainda que por algum tempo esse modelo tenha permitido o crescimento econômico de alguns países periféricos que se sobressaíram na obediência às regras do modelo em questão, o desenvolvimento econômico não acompanhou o crescimento e ficava claro, por pesquisas ou percepções, que a desigualdade e a concentração de renda aumentaram a passos largos. Fossem os problemas restritos a esses termos, de pobreza e desenvolvimento humano, o descrédito seria menor aos olhos dos *policy makers* estatais; porém, a própria economia apresentava sinais de fraqueza⁷⁰. A palavra “crise” retorna ao vocabulário cotidiano internacional e se manifestava de maneira crônica nos países desenvolvidos, com um alto índice de desemprego e a falência de várias grandes empresas tradicionais. A OMC, assim como as outras duas instituições de regulamentação da economia internacional, o FMI e o Banco Mundial, não podiam ignorar a existência dessas questões e produziam, continuamente, relatórios sobre a miséria, o desemprego e as crises econômicas. Após a apresentação das estatísticas que pareciam desencorajar o empreendimento liberal, as conclusões convergem para uma solução: se os indicadores estão negativos é porque o comércio não foi suficientemente liberalizado.

Essas orientações, ao que parece, ganhavam a confiança dos Estados. Os problemas econômicos e sociais por todo o mundo não atrapalhavam a expansão do projeto liberal: as negociações continuam no FMI e na OMC. Os “entraves comerciais” eram progressivamente reduzidos, não só no comércio internacional, mas também dentro dos Estados, onde a privatização era o ponto máximo de eficiência e

⁷⁰ “Houve três momentos na crescente crise do projeto globalizador. O primeiro foi a crise financeira asiática de 1997 (...). O segundo (...) foi o colapso da Terceira Conferência Ministerial da OMC em Seattle, Washington, em dezembro de 1999 (...). O terceiro momento na crise foi o colapso do mercado na bolsa no fim do *boom* Clinton.”. (Bello, Walden. **La crisis del proyecto globalizador y la "nueva economía de Bush**. 20/08/2003. Disponível em: http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=walden_esp).

competitividade frente à lentidão e à corrupção estatais⁷¹. A contestação ao modelo americano, com algumas exceções, como Cuba, Coreia do Norte e o Irã, passava, primeiramente, a ser exercida por grupos subestatais. As primeiras manifestações parecem ter trabalhado, sobretudo, para pressionar pelo cancelamento da dívida externa⁷². Desta e de outras mobilizações, crescia o “movimento antiglobalização”. Por sua composição plural, o movimento não era sempre violento, mesmo que usasse de violência contra as ofensivas policiais, comuns em quaisquer grandes manifestações, independentemente do nível de “democracia” do país⁷³. Alguns grupos, porém,

⁷¹ Nem o argumento, nem o processo histórico ocorriam apenas na América Latina. Na Europa, onde o *Welfare State* se desenvolveu mais do que em qualquer outro lugar, as privatizações levaram algum tempo para receber as boas vindas. Ali, com exceção, talvez, dos países nórdicos, a França foi um dos últimos países que mantinha um sistema ainda considerável de serviços públicos e de seguridade social, motivo pelo qual tanto a Inglaterra – motor do liberalismo da região – quanto a Alemanha – grande sustentadora do sistema financeiro europeu e de sua moeda – reclamavam da dissonância econômica francesa, e pressionavam por sua “atualização”. Claro que quanto mais serviços públicos, maior seria a possibilidade de privatização. Podemos imaginar, então, o processo pelo qual passou a Rússia nos anos que se seguiram à sua “abertura econômica”. Segundo Y. Vizgunova, do Instituto da América Latina de Moscou, nesse processo, cerca de 110 mil empresas teriam sido privatizadas. (Palestra “**Cuestiones Sociales en Rusia postsoviética: avanza y pérdidas**”, conferida no Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia, em 16/09/2003). O professor V. Lunin sustenta que naquele país o projeto de privatização no governo Yeltsin pretendia também criar uma classe média que conferisse estabilidade econômica e política após as grandes mudanças ocorridas no início da década de 1990, de modo que as privatizações teriam sido mais falhas do que aquelas que ocorreram na América Latina. Segundo ele, a maior parte das privatizações ocorreram em apenas três anos e, por todas as empresas, o Estado não teria conseguido mais que US\$ 20 bilhões. Quanto ao projeto de expansão da classe média, este também fracassou: as privatizações foram aproveitadas, sobretudo, por diretores e funcionários do governo daquele período, e criaram uma nova oligarquia no país. (Palestra “**Rusia y la Guerra Fria**”, conferida em 9/11/2003 no Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia).

⁷² Para defender essa posição, alguns possuíam argumentos mais abrangentes, como a exploração constante dos países subdesenvolvidos pelos países desenvolvidos. Os empréstimos feitos aos primeiros, de fato, em muito beneficiaram os segundos. No caso dos empréstimos para construção de infra-estrutura, por exemplo, muitos serviam para a instalação das próprias empresas dos países desenvolvidos – que retornariam remessas bilionárias para o país de origem –; outros visavam, sobretudo, criar estruturas para exportação de insumos ou matérias-primas – que retornariam ao país exportador com um valor agregado muito mais alto, como produtos industrializados. O argumento se desdobra, mas a conclusão era a de que os empréstimos não beneficiaram os devedores, mas os credores, e aumentariam a desigualdade entre os povos – que cresceria ainda mais caso as dívidas tivessem que ser pagas. Outro argumento recorrente, de caráter mais político e mais simples, era o de que grande parte desses empréstimos havia sido realizada por governos ditatoriais, que haviam sido patrocinados ou sustentados pelos países desenvolvidos, e que, portanto, a sociedade não podia ser prejudicada por uma dívida que não tinha assumido, já que fora imposta.

⁷³ Na realidade, muito mais violentas que esses grupos eram as reações dos Estados às manifestações nas ocasiões das reuniões da OMC ou do G-8. As cidades assumiam uma estética de cidade sitiada, com bloqueios de concreto e grades em diversos pontos para proibir a aproximação dos manifestantes dos locais das reuniões. “Cidadania”, para habitantes locais, ou “hospitalidade”, para os de fora, eram termos ocultados pela “segurança”. Em muitas cidades, quando se aproximava da época do encontro, a entrada de pessoas vindas de fora era proibida. Esquemas milionários de segurança eram montados para garantir uma paz que não viria. Também para os Estados ficava claro que ser rico ficava cada vez mais caro. E como a paz se mostrava impossível, as reuniões eram realizadas em meio à guerra urbana, mas protegidas no interior das “zonas vermelhas”. (continua)

utilizavam a violência como tática de manifestação, mas contra o que consideravam ser os símbolos e as forças que sustentavam a ordem contra a qual protestavam, e não indiscriminadamente, como freqüentemente se afirmava⁷⁴. Essa ambigüidade quanto ao uso da violência se dava, em parte, porque tais manifestações contavam com

Uma das mais violentas repressões ao movimento antiglobalização foi a que culminou na morte de um jovem em Gênova. Entre as primeiras acusações de tortura e abusos policiais desacreditados ou simplesmente negligenciados pela grande mídia, uma morte expôs a brutalidade dessa violência. Carlo Giuliani participava das manifestações contra a reunião do G-8, que ocorreu naquela cidade, em 2001. Em 20 de julho, segundo dia de protestos, o manifestante de 23 anos foi alvo de um tiro: “A algumas ruas dali [de onde outros manifestantes tentavam furar o bloqueio policial], um grupo de manifestantes cerca um jipe da polícia. Um deles tem um extintor de incêndio nas mãos. Ameaça lançá-lo contra os policiais. A resposta vem certa. Um tiro na cabeça. A pessoa cai. Os policiais, não satisfeitos, passam com o jipe por cima do corpo de Carlo Giuliani. Uma câmera de vídeo registra todas essas cenas. E as cenas ganham o mundo. O rosto de Giuliani transforma-se no símbolo dos acontecimentos em Gênova.” (Evangelista, Fernando. **O recado da juventude**. Caros Amigos nº53, agosto de 2001. p. 13). O argumento principal era o de que “abusos” fatalmente aconteciam, mas não se incomodaram em justificar o que fazia um policial com uma arma letal em uma cidade que esperava três dias de confrontos com manifestantes. Sobre isso, nada se disse, pois porque questionar o entendimento bem estabelecido de que policial tem que andar armado. “Como disse o pai de Carlo Giuliani, (...) ‘O verdadeiro culpado pela morte de meu filho não foi o policial de 20 anos que apertou o gatilho. (...) O verdadeiro culpado é quem manda pessoas despreparadas e cheias de pânico enfrentar uma guerrilha urbana’.” (idem).

⁷⁴ Havia grupos que usavam propositadamente a violência, como forma de ação direta. Os “black blocs”, que ganharam visibilidade porque a mídia ou grupos de esquerda não violentos se empenhavam em desmoralizar e criticar suas ações destrutivas, é o exemplo mais conhecido. Nas diversas manifestações pelo mundo – em encontros entre os Estados ou como forma de manifestação contra o governo – esses militantes invadiam e quebravam edifícios de multinacionais, do governo, bancos e símbolos identificados ao capitalismo e ao Estado. Grande parte era anarquista, outros se diziam apenas “autonomistas”. Eram facilmente identificados pelas roupas pretas e bandanas ou máscaras que cobriam seus rostos. Diferentemente do que ocorria na maior parte das manifestações, naquelas compostas principalmente por black blocs, a ação dos manifestantes contra a polícia não era meramente reativa. Montava-se barricadas e muitas vezes os manifestantes iam para a marcha já preparados para o confronto, com paus, pedras, molotovs e afins. Muitos eram gravemente feridos nos conflitos.

Se contra os policiais a violência era expressa e premeditada, esse não era o caso contra os civis. Quando houve relatos de que alguns civis foram atacados em uma manifestação em Gênova, em 2001, suspeitou-se que se tratava de policiais infiltrados. Sabe-se bem que a prática de infiltrar policiais em movimentos sociais é comum. No caso daquela agressão, a controvérsia parece não ter sido resolvida. Contudo, a infiltração de policiais entre esses manifestantes não acontecia raramente, sobretudo porque eram estes os grupos mais radicais, e os que incitavam a pressão contra as forças policiais. Em uma manifestação em Québec policiais infiltrados com rostos cobertos, como os manifestantes foram descobertos, mas, obviamente, a polícia negou que eles tenham praticado atos de vandalismo para incriminar os manifestantes (Sobre isso, há relatos dos próprios Black blocs que podem ser encontrados na internet, contudo, há também casos noticiados pela grande mídia – cf. o site da agência de notícias canadense: <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/08/23/police-montebello.html>. Outro caso em que os infiltrados foram identificados agindo em manifestações, dessa vez nos EUA, pode ser encontrado em um site maior: http://www.democracynow.org/2005/1/21/undercover_police_dressed_like_activists_arrest).

Um dos argumentos do grupo ao justificar suas ações era o de que a violência repressora aconteceria independente da violência que eles realizassem. A réplica não era satisfatória: dentro do próprio movimento antiglobalização, várias críticas eram feitas a esses grupos, por pessoas que participavam de forma não violenta dos protestos. Uns porque eram, por princípio, contrários à violência; outros porque consideravam que as táticas utilizadas atrapalhavam o movimento a ser bem recebido pelo público e; outros, porque recebiam a reação da polícia por ações que não haviam feito – já que, claro, a polícia, quando iniciada a repressão, não distinguia quem cantava palavras de ordem de quem jogava molotovs, e, mesmo quando os black blocs estavam separados dos demais, a justificativa já estava pronta para a ação policial.

simpatizantes de diversas correntes políticas. Esse foi também o motivo pelo qual ganhou bastante força, de um modo relativamente rápido. Se é possível falar em termos gerais, deve-se considerar, ainda por conta dessa característica heterogênea, que não visavam algo como a realização de uma revolução política – já que não pretendiam mudar o governo – mas, antes de tudo, a demonstração das divergências de valores entre sociedades e dos Estados. Sem dúvida, a legitimidade que o movimento antiglobalização cobrava dos vários governos, que tinham na palavra “livre-comércio” um guia inquestionável, acabaram repercutindo na elaboração da política interna dos vários países.

As divergências políticas tornam-se claras em 1999, na reunião da OMC, em Seattle. Ali, enquanto as manifestações ocorreram intensamente do lado de fora dos prédios de convenção, os países participantes começaram a questionar o modelo de liberalização incondicional, exigindo maior igualdade nas negociações, reciprocidade e compensações⁷⁵. Saldo final: nenhum acordo – resultado que seria repetido outras vezes.

É certo que as contestações ao modelo não surgiu já com as centenas de milhares de pessoas, como aconteceu em Seattle ou, posteriormente, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre. Os movimentos de contestação não foram inventados nesses eventos, eles apenas foram “descobertos” pelos grandes propagadores de informação quando assumiram proporções que já não podiam ser ignoradas⁷⁶. Naomi Klein, um dos ícones da luta antiglobalização, indica que “esses protestos de hoje surgem no começo dos anos 90. Só que a *mass media* nunca percebeu. O *New York Times* escreve que a manifestação nasceu do improviso. Para eles parecia assim, porque os grandes meios de comunicação ignoraram por dez anos a cobertura de qualquer forma de protesto”⁷⁷.

⁷⁵ Cf. Pigott, Robert. **WTO tarnished by Seattle failure**. BBC. 4/12/1999. (Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1999/11/99/battle_for_free_trade/549794.stm), um dos artigos do especial da BBC “The battle for free trade” (disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1999/11/99/battle_for_free_trade/534014.stm). Para um panorama geral sobre as negociações de Seattle, e mais links cf. Shah, Anup. WTO Protests in Seattle, 1999. Global Issues. 18/02/2001.

⁷⁶ No caso dos já citados black blocs, há indicações de que o movimento tenha se desenvolvido a partir de grupos que preservaram a militância, por meio da ação direta, após as revoltas de 1968. Independente disso, manifestações de volume e que contavam com distintos grupos, já havia ocorrido, por exemplo, na reunião de Berlim do FMI, em 1988, ou na reunião do G-8, na Inglaterra, um ano antes de Seattle.

⁷⁷ Citado em Evangelista. **O recado da juventude**, op. cit., p.14.

Em algum momento, questionar os benefícios da globalização passou a não mais ser exclusividade da “esquerda radical”. Mesmo nos discursos oficiais passou-se a dizer que ela gerava consequências positivas e negativas. Muitos Estados, muito bem inseridos no sistema capitalista, apresentavam suas demandas para continuar trabalhando pela liberalização do comércio. Mesmo organizações internacionais tiveram que lidar com o assunto. Essa situação de questionamentos estatais do modelo neoliberal, iria se aprofundar nas subseqüentes reuniões da OMC, da rodada de Doha⁷⁸.

Muito além de manifestações sociais cujos graus de subversão e violência variavam, essa política de dominação gerou reações de violência extrema e indiscriminada. Sem dúvida que isso não foi súbito, mas o resultado de décadas de exploração e dominação com objetivos econômicos ou geopolíticos. No fim da década, o terrorismo internacional ganhava visibilidade como elemento de preocupação. “Ganhava visibilidade” porque apesar de existir há tempos e de fazer vítimas cotidianamente na Ásia e no Oriente Médio, eles pareciam ser invisíveis para a maioria dos “ocidentais”: tanto a Europa quanto os Estados Unidos tinham muita paciência para a resolução do problema quando ele estava afastado. Até então, tratava-se de fomentar

⁷⁸ É pertinente questionar até que ponto as divergências presentes na rodada de Doha, que tratava, dentre outros temas, da liberalização de produtos agrícolas, representa a adoção de novos valores por parte dos governantes dos Estados. Em grande medida, o que acontecia nessas negociações era a intransigência de países centrais, notavelmente a União Européia e os Estados Unidos, que se negavam a abrir, de fato, seus mercados aos produtos agrícolas, com os quais os produtores internos não podiam concorrer. Isto é, o que os conflitos nas negociações estavam mostrando é que os países “em desenvolvimento” do G20 continuavam empenhados na liberalização econômica, mas com a condição de que ela ocorresse também nos setores onde eles eram competitivos. Ocorre que, antes disso, as negociações para o livre comércio não haviam chegado ainda a esse ponto, de modo que os interesses dos países mais poderosos ainda não haviam sido expostos e debatidos como foi então. Quando a OMC colocou em discussão esse tema, juntamente com a abertura para o setor de serviços – no qual os países desenvolvidos são muito mais competitivos – os países exportadores de produtos agrícolas passaram a exigir que as aberturas feitas no tema “serviço” tivessem alguma equivalência com aquela que eles deveriam fazer no tema “agricultura”. As expectativas não tendo sido correspondidas, as oposições se perpetuavam à medida que os encontros terminavam sem resultados e as pressões de ambos os lados aumentavam.

Quando, em uma negociação, as demandas aumentam de ambos os lados, podemos identificar uma escalada do conflito. A retórica dos países, obviamente, era a de que estavam cedendo para chegar a um acordo, mas que “o outro lado” não fazia o mesmo. Seria necessário verificar factualmente as propostas em cada reunião da rodada de Doha para saber se isso realmente acontecia ou não. De qualquer modo, a OMC, organização criada com o intuito de fazer os países cooperarem em direção ao livre comércio, passava a ser vista, cada vez mais como espaço de conflito, provando a impossibilidade de uma economia simplesmente “técnica”. Assim, quando afirmo que o modelo neoliberal começa a ser questionado entre os Estados, a referência é às consequências práticas sobre a “*high politics*”, aos resultados dessas divergências para a política e economia internacional. Não parece, de fato, que se trate de “valores”, termo que parece não servir muito bem à compreensão do Estado enquanto instituição. Pode ser mesmo que o que se pretendia era aprofundar o neoliberalismo, porém, foi o efeito contrário o que essas negociações produziram.

as negociações entre os Estados ou os povos envolvidos – além, claro, de dar apoio militar a Israel, no caso dos EUA. Mas os atentados de 11 de setembro de 2001 foram como um golpe contra os otimismoes remanescentes, que ainda pregavam o projeto liberal-democrático como algo realmente universalista, sem observar quanta força já havia sido empregada para sua expansão.

Se os EUA eram vulneráveis, quem não seria? A “guerra contra o terror” estava declarada. Neste primeiro momento, porém, seria preciso encontrar inimigos. O governo afegão – carente de reconhecimento internacional amplo – argumentava que não havia provas suficientes que ligavam os atentados de 11 de setembro a Osama bin Laden e se recusavam a entregá-lo aos Estados Unidos. Mais adiante, o Talebã chegou a propor que bin Laden fosse julgado no Afeganistão segundo as leis islâmicas, desde que o Estados Unidos fizessem uma “solicitação formal” e que apresentassem provas contra ele: “America has given evidence to other countries, we do not say anything,” Zaeef [embaixador do Talebã no Paquistão] said. “If Americans are convinced that they have solid evidence, we are ready for his trial in Afghanistan, and they have to produce that evidence”⁷⁹. Posteriormente ao início dos bombardeios o governo Talebã ainda se propôs a entregar bin Laden a outro país insistindo sobre a apresentação das provas e condicionando a entrega ao fim do bombardeio⁸⁰.

Nenhum acordo era possível. Em sucessivas ameaças, que só aceitariam a obediência como resposta – se é que a obediência seria suficiente –, o governo Bush exigia que bin Laden fosse entregue “incondicionalmente”⁸¹ aos Estados Unidos. Assim como se repetiria inúmeras vezes, os Estados Unidos dispensavam o direito internacional quando este lhe impunha obstáculos: “There's no need to discuss innocence or guilt. We know he's guilty”⁸². A investida contra o Afeganistão foi também conveniente porque, na nova guerra global que pretendia recuperar uma bipolaridade para consagrar a política maniqueísta – cujo pólo oposto ao já conhecido

⁷⁹ CNN. **U.S. rejects Taliban offer to try bin Laden**. 07/10/01. Disponível em: <http://archives.cnn.com/2001/US/10/07/ret.us.taliban/>.

⁸⁰ The Guardian. **Bush rejects Taliban offer to hand Bin Laden over**. 14/10/01. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2001/oct/14/afghanistan.terrorism5>.

⁸¹ “ ‘The president made clear his demands’, said an administration official, who asked not to be identified. ‘Those demands are not subject to negotiation and it is time for the Taliban to act now’.” (CNN. **U.S. rejects Taliban offer...**, op. cit.

⁸² The Guardian. **Bush rejects Taliban offer** ..., op. cit.

“mundo livre” seria agora chamado “eixo do mal” – era preciso conhecer quem eram os amigos. Os apoios à guerra no Afeganistão logo se manifestaram, e a OTAN voltaria à ativa nos campos de batalha. Retorno que não tem pouca importância, já que, conforme um conhecido realista diria alguns anos mais tarde, revigorar a OTAN permitiria aos Estados Unidos diminuir os “custos” e os “riscos” de sua posição de predominância⁸³.

O cinema havia antecipado a política. Nos filmes de Hollywood, os agentes secretos russos vinham, já há algum tempo, perdendo o papel de vilão para os terroristas. Nos novos filmes, porém, já não havia uma linha vermelha que permitia o contato rápido e direto com o inimigo. Ao invés disso, ressoava a frase: “O governo dos Estados Unidos não negocia com terroristas”. A partir de então, os Estados Unidos tornam-se ainda mais propriamente “polícia do mundo”, não apenas no sentido do imperialismo, mas, também, no sentido convencional do termo: na aplicação da lei pela força, na execução de prisões que ele realiza em outros países quando estes são indesejosos ou ineficientes na colaboração.

⁸³ “The United States will have to forge plenty of other military alliances in the 21st century: area-specific ones for the Pacific and Indian oceans; and culturally specific ones, namely the core group of Anglo-Saxon nations that have borne the brunt of responsibility in Iraq and Afghanistan. But simply because NATO cannot be an alliance of equals does not mean that it won’t play a significant role in our grand strategy: to create a web of global arrangements and liberal institutions that will allow America to gradually retreat from its costly and risky position of overbearing dominance”. (Kaplan, Robert. **Equal Alliance, Unequal Roles**. New York Times. 27/03/08).

Capítulo II

Preparativos e precursores: da infiltração à legalidade do policiamento

Because customary international law consists of evolving state customs and practice, it is an inherently uncertain area of law, from which clear rules rarely emerge. (...) if the United States were the target of attacks that violated international law, it would be justified in making a proportional unilateral response, even though its actions might otherwise be contrary to international law. (...) In addition, some unilateral actions by the United States, though inconsistent with prior international practice, may constitute justifiable efforts by the United States to shape the content of international norms. Such unilateral actions may be legitimate means by which the United States signals its rejection of a putative norm or seeks to gain acceptance for an alternative norm.¹

O discurso parece atual. E de fato é, ao menos naquilo que se refere à sua vigência. O tipo de ação unilateral ao qual se refere é a incursão em um território estrangeiro a fim de realizar prisões, sem o consentimento daquele Estado. A norma internacional violada seria, em primeiro lugar, a soberania. O texto citado, contudo, pertence a um documento produzido em 1989 e o seu destinatário é George H. W. Bush (Bush I).

Existem vários casos de prisões realizadas pelos Estados Unidos fora de suas fronteiras. Para usar um termo menos eufemístico e mais condizente com as próprias ações dos agentes americanos no exterior, trata-se de seqüestros, ou “abduções forçadas”, como colocam alguns documentos. Estes seqüestros foram reportados em diversos países, alguns oficialmente, outros não. Atualmente o tema vem sendo tratado pela expressão “*extraordinary rendition*”. Segundo um relatório da reconhecida Organização Não-Governamental Anistia Internacional, esses procedimentos teriam se

¹ Memorando do Departamento de Justiça para George Bush. Department of Justice (Office of Legal Counsel). **Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override International Law in Extraterritorial Law Enforcement Activities**. FN11. (cf. citação bibliográfica, nota 8, infra).

iniciado em 1995². A mesma data de origem é indicada por Michael F. Scheuer, ex-membro da CIA que se diz autor do programa³. Talvez essa data seja apontada ao se considerar a execução contínua e autorizada de tais ações pela Agência Central de Inteligência (CIA) em casos de suspeita de terrorismo⁴.

Constata-se, no entanto, que as práticas de seqüestro realizadas pelo governo dos EUA em outro país são bem anteriores. Já em 1980 o Departamento de Justiça produziu documentos que problematizavam os aspectos legais da prática de executar prisões fora do território americano⁵. Caberia a questão: Qual era a intenção de tal aconselhamento legal? Seguindo essa pergunta seríamos levados a considerar duas possibilidades: a existência de uma intenção passada – “Como justificar atos já realizados?” –; ou uma finalidade futura – “como justificar ações que se pretende realizar?”. Confirmaremos adiante o que se desejava.

O documento certamente representava o prelúdio das práticas que viriam a ocorrer. Desde o início, o problema colocado era referente à violação de soberania dos Estados que não consentiam no procedimento, porque as ações do governo americano que contavam com o consentimento do outro Estado dispensavam discussões⁶. As conclusões produzidas pelo documento de 1980 afirmavam que na ausência de consentimento do outro país, as práticas seriam ilegais, e que o FBI não possuía

² Amnesty International. **Rendition and secret detention: A global system of human rights violations**. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL30/003/2006/en/dom-POL300032006en.html>.

³ Afirmações feitas por Scheuer em depoimento ao Comitê de Relações Exteriores da Câmara (*House Foreign Affairs Committee*), citado em: Congressional Research Service (CRS) (Garcia, Michael John). **Renditions: Constraints Imposed by Laws on Torture. RL32890**. 12/10/2007, p.5. (disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32890.pdf>).

⁴ Para discussão das práticas de *extraordinary renditions* no contexto do combate ao terrorismo, cf. parte II, cap. VII.

⁵ Trata-se de um parecer do “Office of Legal Counsel” do Departamento de Justiça. O título do documento é “*Extraterritorial Apprehension by the Federal Bureau of Investigation*, 4B Op. O.L.C. 543 (1980)”.

⁶ Realizar prisões extraterritoriais com o consentimento do outro Estado foi, pelo menos desde o memorando de 1980, entendida como prática legal: “Thus, the [1980] Opinion concludes that section 533(1) authorizes extraterritorial apprehension of a fugitive only where the apprehension is approved by the asylum state.” (Conforme apresenta o documento “Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override International Law in Extraterritorial Law Enforcement Activities” ver nota 8, *infra*). O documento comenta também uma obra que relata casos de atuação de agentes do governo americano com consentimento do outro Estado: “6 Marjorie M. Whiteman, *Digest of International Law* 179-83 (1968) (describing incidents in which American authorities sought and received permission from host country to interview persons held in foreign custody and to examine records)” (idem).

autoridade para agir contrariamente às leis de costumes do direito internacional⁷. Outro relatório sobre o assunto foi produzido no Departamento de Justiça, já no final da década⁸. Este, por sua vez, negava as conclusões emitidas em 1980 pelo mesmo órgão (*Office of Legal Counsel*) e argumentava pela autoridade e legalidade das ações internacionais do FBI. Ao que parece, este documento é onde primeiro podemos encontrar uma referência explícita à legalidade das prisões extraterritoriais.

Os argumentos apresentados no memorando de 1989 serão amplamente retomados nas constantes demandas de legalidade apresentadas pelo governo George W. Bush, motivo pelo qual é de grande importância recuperar o seu texto. Quando se relembra tais documentos, nota-se a falta de credibilidade do discurso que surgiu após 2001, que argumentava que o combate ao terrorismo requeria um novo modo de ação do poder Executivo e uma nova configuração do direito internacional, por ser aquela uma situação inteiramente nova. Como se perceberá, não se relacionam ao terrorismo as tentativas iniciais do governo americano de legalizar ações incomuns do poder Executivo. Trata-se de um velho projeto fortalecido. A tese é a de que o novo momento do terrorismo internacional – e veremos que essa novidade foi em muito exacerbada – foi uma oportunidade bem aproveitada pelo pensamento conservador do Estado americano para permitir que o poder Executivo expandisse suas possibilidades de ação, e para que fosse possível diminuir o controle sobre seus atos.

A análise do documento que se segue nos mostra que tanto no que se refere ao direito internacional, quanto no que diz respeito às leis codificadas ou às normas constitucionais, uma tentativa de expansão e centralização do poder presidencial havia sido traçada em momentos muito anteriores ao que geralmente se considera. Valeria mesmo questionar se em algum momento, desde a Constituição, essa tentativa foi abandonada.

Ainda que relativizássemos o ineditismo desse projeto mais amplo, há alguma novidade quando se considera os motivos específicos do documento. Isto é, é

⁷ Conforme o documento posterior “Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override International Law in Extraterritorial Law Enforcement Activities”. Cf. nota seguinte.

⁸ Department of Justice (Office of Legal Counsel). **Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override International Law in Extraterritorial Law Enforcement Activities** (21/06/1989). Disponível em http://www.fas.org/irp/agency/doj/fbi/olc_override.pdf.

recente a pretensão de legitimar não apenas politicamente, mas também legalmente, as ações de interferência direta na soberania de outros Estados. A ofensiva legal apresentada a seguir, contudo, é ainda limitada quando comparada à que ocorrerá após 2001. Entre a década de 1980 e o início da década de 1990, o argumento jurídico era dirigido ao Executivo para que esse se defendesse politicamente e judicialmente de eventuais contestações a essas políticas. Sob o governo Bush II, o que se busca é uma legalidade incontestável, aceita pelas doutrinas e pelos juristas, aprovada no Congresso, e referendada nos tribunais superiores.

Vale notar que, como aponta o Serviço de Pesquisa do Congresso (*Congressional Research Service*), antes mesmo da produção deste último documento, o Presidente Ronald Reagan já havia autorizado, em 1986, a transferência de indivíduos suspeitos de terrorismo para outros países⁹. No mês de agosto deste mesmo ano, além disso, aprovou-se uma lei¹⁰ que estabelecia punições a *qualquer pessoa* que mate ou tente matar um cidadão americano no exterior¹¹. Segundo o já citado documento de 1989 do *Office of Legal Counsel*, o Congresso pretendeu dar a essa lei um alcance extraterritorial, o que o documento justifica citando o discurso de um senador quando de sua discussão:

In many cases, the terrorist murderer will be extradited or seized with the cooperation of the government in whose jurisdiction he or she is found. Yet, if the terrorist is hiding in a country like Lebanon, where the government, such as it is, is powerless to aid in his removal, or in Libya, where the Government is unwilling, we must be willing to apprehend these criminals ourselves and bring them back for trial¹².

⁹ Congressional Research Service (CRS) (Garcia, Michael John). **Renditions: Constraints Imposed by Laws on Torture. RL32890.** 12/10/2007. p.5. (disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32890.pdf>).

¹⁰ A lei foi inicialmente codificada na seção 2331 do título 18 do USC. Contudo, uma emenda de 1990 a re-enumerou como seção 2332.

¹¹ 18 USC 2332 (02/01/1992): “(a) Homicide. - Whoever kills a national of the United States, while such national is outside the United States, shall – (1) if the killing is a murder as defined in section 1111(a) of this title, be fined under this title or imprisoned for any term of years or for life, or both so fined and so imprisoned; (...).”

¹² Fala do senador Specter, citado em Office of Legal Counsel. **Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override International Law in Extraterritorial Law Enforcement Activities** (21/06/1989). FN18.

Essa afirmação de que havia uma intenção de extraterritorialidade na lei poderia ser comprovada ainda pela indicação de que ela se aplica a “qualquer pessoa”, pois, segundo algumas leituras, como a do documento analisado a seguir, isso incluiria cidadãos estrangeiros. Além disso, como se trata de um problema das relações exteriores do Estado, a execução da lei seria limitada pelas ordens dadas pelo Presidente, pelo Secretário de Justiça ou por altos funcionários do Departamento de Justiça apenas¹³, isto é, pelos cargos mais altos do Executivo.

Outras atividades coercitivas extraterritoriais (*law enforcement activities*) já vinham sendo consideradas legais nos Estados Unidos. No início da década de 1990, vários casos já haviam sido discutidos na justiça. Apesar destes precursores, a prática de apreensão extraterritorial e deslocamento dos prisioneiros entre diversos países teria deixado de ser ocasional e se tornado política constante do Estado na segunda metade da década de 1990¹⁴, quando se formou o programa da CIA ao qual nos referimos acima.

1. A busca da legalidade: 1989 Opinion

Como apresentado acima, em 1989 o *Office of Legal Counsel* do Departamento de Justiça produz um documento tratando das considerações legais que estariam envolvidas em práticas de prisões extraterritoriais realizadas pelos EUA, sem o consentimento dos governos locais. O intuito deste documento era o de contestar as afirmações de ilegalidade que o mesmo órgão havia emitido sobre o assunto, nove anos antes. Indica-se, no próprio texto, que a produção do memorando ocorre em resposta a uma solicitação do FBI (*Federal Bureau of Investigation*) para que o parecer de 1980

¹³ 18 USC 2332 (02/01/1992): “(d) Limitation on Prosecution. - No prosecution for any offense described in this section shall be undertaken by the United States except on written certification of the Attorney General or the highest ranking subordinate of the Attorney General with responsibility for criminal prosecutions that, in the judgment of the certifying official, such offense was intended to coerce, intimidate, or retaliate against a government or a civilian population.”

¹⁴ “Reportedly, the rendition of terrorist suspects to other countries was authorized by President Ronald Reagan in 1986 and has been part of U.S. counterterrorism efforts at least since the late 1990s”. CRS. **Renditions**...RL32890, op. cit., p.5.

fosse reconsiderado¹⁵. Tratarei de apresentar aqui algumas considerações importantes deste documento.

O título sob o qual o texto se apresenta é “Autoridade do FBI para suplantar o direito internacional em atividades de coercitivas extraterritoriais”¹⁶. Para realizar as considerações e sustentar seus argumentos, o memorando faz uma análise de alguns pontos do parecer de 1980 (*the 1980 opinion*), apontando os “erros” no qual esta incorreu. Analisa, ainda, duas seções do *United States Code* (USC)¹⁷, consideradas como aquelas que conferem legalidade ao exercício das funções extraterritoriais da agência de investigação. Outro recurso utilizado, muito comum nas discussões legais nos Estados Unidos, é a recuperação de jurisprudência, sobretudo de decisões da Suprema Corte, que se relacionam de algum modo com o problema analisado.

1.1. 1980 Opinion revisitada¹⁸

Segundo a Op89, o memorando de 1980 baseia-se em duas linhas de análise. Primeiramente, na interpretação de uma decisão judicial (*The Schooner Exchange v. McFaddon*, de 1812)¹⁹, a partir da qual considera que “a autoridade dos

¹⁵ “This memorandum responds to the request of the Federal Bureau of Investigation ("FBI") that we reconsider our 1980 opinion that the FBI has no authority under 28 U.S.C. § 533(1) to apprehend and abduct a fugitive residing in a foreign state when those actions would be contrary to customary international Law” (*163) (cf. nota seguinte sobre indicação bibliográfica do documento).

¹⁶ “**Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override International Law in Extraterritorial Law Enforcement Activities**”. A indicação “Op89” será como trataremos a seguir o documento, a fim de facilitar a referência. Na citação “**Op89*X**”, o número “x” após o asterisco indica a paginação do trecho no documento original. Na indicação Op89 FN Y, o “Y” é o número da nota de rodapé no texto original. Ambas as referências podem ser encontradas nas reproduções disponíveis do documento.

¹⁷ **28 USC 533 (1); 18 USC 3052.**

¹⁸ Não analisarei detalhadamente o documento de 1980, a intenção aqui é a de mostrar como a Op89 analisa a Opinião de 1980. Por esse motivo, em sua maior parte, retomo o memorando de 1980 com base na Opinião de 1989 e outros textos. O memorando de 1980 não é encontrado facilmente, e sou grato pela ajuda da Dra. Mary Curry (Public Service Coordinator and Research Associate) do National Security Archive (NSA), que se esforçou para encontrar e disponibilizar o documento a fim de atender minha solicitação.

¹⁹ O caso refere-se à disputa por um navio que fora apreendido na Espanha, sob domínio de Napoleão, e transformada em um navio de guerra para a França. Quando o navio teve que ancorar em um porto da Filadélfia, seu antigo dono, um cidadão americano, iniciou o processo a fim de recuperá-lo. Sobre o caso, ver também nota 173, infra, e passagem relacionada.

Estados Unidos fora de seu território é limitada pela soberania de outras nações”²⁰. A Op89 expõe que o memorando anterior não cita a fonte jurídica dessa limitação, mas que, como o Presidente da Suprema Corte (*Chief Justice*), em muitas passagens estruturou seus argumentos nas leis de costume internacionais, esta “pareceria” também ser a fonte cuja referência estaria ausente. Considera-se, então, que, para o parecer de 1980, “as leis dos costumes internacionais impõem limitações jurisdicionais absolutas sobre a autoridade dos Estados Unidos para fazer leis”²¹.

A segunda linha de análise do documento de 1980 baseava-se nos princípios de interpretação da lei (*principle of statutory construction*) segundo os quais as leis deveriam ser compreendidas, sempre que possível, de modo a evitar o conflito com o direito internacional. Acrescentava-se a isso, contudo, a compreensão de que quando uma lei impõe um dever, ela deve ser compreendida como autorizando os “meios necessários e razoáveis” para o cumprimento daquele dever. Mesmo diante desta consideração, segundo o parecer de 1980, tais ações não seriam autorizadas pela lei:

The [1980] Opinion concludes that although the law enforcement methods at issue may be necessary to carry out the FBI agents' duties under section 533(1), those methods are ‘unreasonable’ and hence, unauthorized, if executed in violation of international law. Thus, the Opinion concludes that without asylum state consent, ‘the FBI is acting outside the bounds of its statutory authority when it makes an apprehension of the type proposed here -- either because § 533 could not contemplate a violation of international law or because the powers of the FBI are delimited by those of the enabling sovereign’.²²

Contrariamente a estes argumentos, a Op89 conclui que as considerações traçadas em 1980 acarretariam grandes conseqüências para as ações de coerção legal dos EUA, uma vez que nem sempre seria possível pedir, ou obter, o consentimento do outro Estado. A solicitação de consentimento colocaria em risco tanto as operações

²⁰ “(...) the Opinion concludes that the authority of the United States outside its territory is limited by the sovereignty of other nations. The Opinion does not explain the juridical source of this limitation on the authority of the United States” (Op89*165)

²¹ “The Opinion does not explain the juridical source of this limitation on the authority of the United States. In The Schooner Exchange, however, Chief Justice Marshall relies on customary international law for many of his conclusions, and this part of the 1980 Opinion appears to suggest that customary international law imposes absolute jurisdictional limitations on the United States' lawmaking authority.” (Op89*165).

²² Op89*165.

quanto os agentes. As conclusões emitidas pelo parecer anterior prejudicariam, portanto, várias atividades de rotina dos agentes do governo, tais como a obtenção de informação por meio de informantes, e a realização de investigações em outros países; já que, ainda que sejam atividades “menos intrusivas”, elas seriam vistas como um desrespeito à soberania do outro Estado envolvido²³.

1.2. Uma nova interpretação para as mesmas leis

A análise do problema pela Op89 é realizada conforme a seguinte divisão:

(A) o escopo da autoridade do FBI segundo as leis ordinárias²⁴;

(B) o efeito das leis dos costumes internacionais sobre os poderes extraterritoriais do FBI²⁵ – seção que ainda se subdivide, tratando dos efeitos das leis internacionais sobre (1) o poder do soberano²⁶, e sobre (2) a autoridade legal do FBI²⁷;

(C) a autoridade constitucional do Presidente para autorizar as ações²⁸;

(D) o status do artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas e outros tratados ou provisões de tratados não executados (*unexecuted*)²⁹;

(E) a capacidade do Presidente para delegar ao Secretário de Justiça o poder para autorizar ações de coerção inconsistentes com as leis do direito internacional³⁰;

²³ **Op89*165**: “Although such activities are less intrusive than forcible apprehension and removal of the fugitive, under the 1980 Opinion they nonetheless may be viewed as *encroachments on the asylum state's sovereignty* and hence, violations of international law, if not authorized by that state.” (grifos meus: o termo *encroachment* conota uma expansão ou projeção gradual sobre algo).

²⁴ *The Scope of the FBI's Statutory Authority*. (Observação: a tradução de *statutory law* será apresentada como “leis ordinárias”. O termo refere-se às leis criadas pelo Legislativo, que estão abaixo das leis constitucionais).

²⁵ *The Effect of Customary International Law on the FBI's Extraterritorial Powers*.

²⁶ *Effect on the Sovereign's Power*.

²⁷ *Effect on the FBI's Statutory Authority*.

²⁸ *The President's Constitutional Power to Authorize Actions Inconsistent with Customary International Law*.

²⁹ *The Status of Article 2(4) of the U.N. Charter and Other Unexecuted Treaties or Treaty Provisions*.

(F) as leis internacionais e estrangeiras e a Quarta Emenda³¹.

O intuito, aqui, não é fazer o resumo de cada uma dessas seções, ordenadamente, mas de apresentar os argumentos que se destacam e as relações entre eles. Algumas teorias do direito estão presentes em vários dos argumentos utilizados, motivo pelo qual é preciso mencioná-los. No direito anglo-saxônico utiliza-se muito como princípio de interpretação das leis, o que se chama de “doutrina originalista”³², que é a busca da intenção do legislador. Segundo esta corrente, quando há uma controvérsia acerca de como utilizar uma lei em um caso específico, ou para um conjunto de situações, deve-se tentar recuperar qual era a intenção dos autores ou, de um modo mais geral, dos responsáveis pela aprovação daquela lei. Para tanto, pode-se, por exemplo, tentar uma exegese do texto, sua contextualização, ou retomar as

³⁰ *The President's Ability to Delegate to the Attorney General the Power to Authorize Enforcement Actions Inconsistent with International Law.*

³¹ *International and Foreign Law and the Fourth Amendment.*

³² A contestação à doutrina originalista é a idéia do “ativismo jurídico”. A grande discussão que opõe essas visões é o modo de se interpretar a Constituição. Nos Estados Unidos, para o ativismo jurídico, a interpretação deve ser feita com base nas circunstâncias presentes, enquanto que para os “originalistas”, o principal é a intenção dos *founding fathers*. Interessante notar um argumento em defesa do originalismo: “(...) an activist jurisprudence, one which anchors the Constitution only in the consciences of jurists, is a chameleon jurisprudence, changing color and form in each era. The same activism hailed today may threaten the capacity for decision through democratic consensus tomorrow, as it has in many yesterdays. Ultimately, as the early democrats wrote into the Massachusetts state constitution, the Best defense of four liberties is a government of laws and not men”. (Edwin Messer III. **Interpreting the Constitution. In Interpreting the Constitution: the Debate over the Original Intent.** Jack N Rakove [org], Boston: Northeastern University Press, 1990, p.20; citado em Pinto Filho, F. B. M.. **O Ato Patriota norte-americano e a restrição a direitos.** Revista Forense, v. 397, 2008.p.138). Se o argumento é convincente ao afirmar que é capaz de impedir a arbitrariedade da interpretação do juiz, na prática seu funcionamento é mais duvidoso. Isso porque, buscar a “intenção do legislador”, é, igualmente, interpretar tal intenção, o que é mais facilmente perceptível quanto mais o contexto de criação da lei está distante – como é o caso da Constituição.

Essa crítica não é de modo algum meramente “teórica” e será importante para a compreensão de algumas passagens que se seguem. Como veremos, alguns dos argumentos inovadores que o documento aqui analisado apresenta, pretende realizar a interpretação histórica das leis para afirmar a intenção do legislador. Ainda neste capítulo, evidenciando que a busca dessa intenção original pode ser tão distorcida quanto uma interpretação arbitrária, teremos o exemplo da aplicação da doutrina originalista na leitura que a Suprema Corte fez de um tratado internacional no do caso *United States v. Alvarez-Machain*. Mas nem sempre é simples identificar se lidamos com uma visão originalista ou ativista do direito, mesmo porque estas teorias estão sujeitas a serem flexibilizadas na prática.

Em capítulos posteriores será mostrado, por exemplo, como governos conservadores utilizaram o retorno à Constituição para reclamar uma autoridade maior do que aquela que o Congresso estava disposto a conferir. Naqueles casos, pode-se considerar que o Congresso possuía uma idéia sobre a intenção do legislador na Constituição, ao exigir maior controle do Executivo; enquanto que o governo compreendia, como lhe convinha, que a Constituição o permitia escapar ao controle. Qual dessas duas visões é ‘ativista’ e qual é ‘originalista’? Mais do que isso, se o governo estivesse argumentando com base no “originalismo”, e se sua interpretação da intenção dos *founding fathers* prevalecesse, poderia o Congresso, alguma vez, estabelecer qualquer controle sobre o governo, contra a vontade deste? (cf. parte II, cap. VI, 4, para discussão sobre *presidential signing statements*).

discussões dos parlamentares nos debates de sua aprovação³³. Outra teoria recorrente é a chamada “teoria dos poderes implícitos” (*inherent powers*), segundo a qual quando a lei confere um dever, ela deve também conferir os meios adequados ao cumprimento desse dever³⁴. A partir desta idéia entende-se, por exemplo, que quando se cria um cargo, a autoridade para o exercício de sua função é automaticamente conferida ao seu ocupante.

Um dos argumentos, já pré-visualizado, é aquele segundo o qual a proibição de apreensões extraterritoriais resultaria também em um impedimento legal a qualquer tipo de ação extraterritorial³⁵. Para a Op89, o Executivo e suas agências devem ser investidos da autoridade necessária para realizar suas funções. Uma dessas funções, conferida pela Constituição, pelas leis ordinárias, e reafirmada pelo Judiciário é a de realizar as relações exteriores do Estado. Cita-se uma decisão³⁶ de segunda instância³⁷ na qual o juiz expõe que “Como líder da nação, o presidente é o único órgão legítimo do governo geral, para abrir ou conduzir correspondência ou negociações com nações estrangeiras, em assuntos relativos os interesses do país ou de seus cidadãos”³⁸.

O caso em questão referia-se a um processo aberto contra o Tenente Hollins por ter comandado o bombardeamento da cidade de Greytown, na Nicarágua, em resposta à recusa do governo local em reparar os danos causados ao consulado dos Estados Unidos por uma “turba” (*mob*). A exigência do peticionário era a reparação por prejuízos causados pelo bombardeio. A corte rejeitou o pedido, baseando-se no argumento da defesa, de que Hollins havia agido sob ordens do Presidente e do Secretário de Justiça e que estes possuíam autoridade legal para realizar a ação. Quanto ao problema da ação extraterritorial, o juiz sustentou:

³³ Estes são alguns dos “*principles of statutory construction*”, mencionados acima.

³⁴ É essa a idéia presente no debate sobre o parecer de 1980 apresentado acima (cf. seção 1.1), quando se considera que uma lei deve autorizar os meios “necessários e razoáveis” para o cumprimento do dever estabelecido.

³⁵ Cf. seção 1.1, *supra*.

³⁶ Caso *Durand v. Hollins*, (1860).

³⁷ Na justiça americana chama-se “*district court*” as cortes de primeira instância. As “*courts of appeal*” são os tribunais de apelação, que correspondem aos Tribunais Regionais, e que compõem os *regional circuits*. Quando uma decisão é de segunda instância diz-se que ela foi produzida “on circuit”. A última instância é a Suprema Corte (*Supreme Court*). Uma explicação do sistema judiciário americano pode ser encontrada em <http://www.uscourts.gov/>.

³⁸ “As the Executive head of the nation, the President is made the only legitimate organ of the general government, to open and carry on correspondence or negotiations with foreign nations, in matters concerning the interests of the country or of its citizens.” (Op89 FN21).

Now, as respects the interposition of the executive abroad, for the protection of the lives *or property* of the citizen, the duty must, of necessity, rest in the discretion of the president. Acts of lawless violence, or of threatened violence to the citizen or his property, cannot be anticipated and provided for; and the protection, to be effectual or of any avail, may, not unfrequently, require the most prompt and decided action.³⁹

O caso, como se observa, ainda que tratasse da ação do Executivo ou de seus órgãos no exterior contra a vontade do outro Estado, dizia respeito à proteção do cidadão americano – ou de sua propriedade – em solo estrangeiro. Assim, portanto, a Op89 o retoma, em nota de rodapé, para indicar a legalidade de uma das considerações realizadas pelo Judiciário: aquela que permite que o Executivo atue legalmente fora de suas fronteiras. A partir deste exemplo, o memorando liga essas ações extraterritoriais ao poder dado ao Executivo para a condução da política externa. A interpretação parece ser a de que se o Presidente não pudesse agir em outro Estado sem o seu consentimento, a lei estaria impedindo o cumprimento dos deveres a eles confiados. No contexto do julgamento, esse dever se apresenta especificamente como a proteção do cidadão americano no exterior⁴⁰. No contexto da Op89, considerando também vários outros casos que o documento apresenta, esse dever é, de modo abrangente, a própria condução das relações exteriores.

Outra tarefa que deve ser cumprida pelo Presidente e pelas agências governamentais por ele encarregadas é a execução das leis, ou a coerção legal, de um modo geral. De acordo com a Op89, esta tarefa é conferida pela Constituição⁴¹ e por outras duas leis, do Código de leis federais (*US Code*), que autorizariam a ação extraterritorial do FBI – vale lembrar que o parecer que acompanhamos refere-se à autoridade extraterritorial do FBI. Primeiramente, faz-se referência ao título 28 da seção 533, o qual determina que o “Secretário de Justiça pode indicar funcionários para

³⁹ **Durand v. Hollins, 8 Fed. Cas. 111 No. 4186, C.C.S.D.N.Y. 1860.** Citado em Op89 FN21. Grifos meus.

⁴⁰ Como é apresentado no final do argumento: “The great object and duty of government is the protection of the lives, liberty, and property of the people composing it, whether abroad or at home; and any government failing in the accomplishment of the object, or the performance of the duty, is not worth preserving”. (**Durand v. Hollins, 8 Fed. Cas. 111 No. 4186, C.C.S.D.N.Y. 1860.** Citado em Op89 FN21).

⁴¹ Artigo II, seção 3: “(...) he shall take care that the laws be faithfully executed, and shall commission all the officers of the United States.”

detectar e processar crimes contra os Estados Unidos”⁴². Ainda sobre esta seção, a Op89 relembra que a lei, assim como foi aprovada originalmente, indicava que os funcionários indicados “devem ser investidos da autoridade necessária para a execução de [seus] deveres”⁴³. Quando a lei foi codificada, em 1966, retirou-se do texto o termo “necessária”, como redundante, já que “a indicação dos oficiais para os propósitos indicados traz consigo a autoridade necessária para realizar esses deveres”⁴⁴. A outra seção do US Code analisada é a seção 3052, do título 18, a qual se refere especificamente à autoridade do FBI.

O ponto destacado pelo parecer de 1989 é que nenhuma dessas leis estabelece limites territoriais para a ação, já que a lei deve ser entendida como conferindo ao FBI “amplos” (*broad*) poderes de investigação e apreensão – interpretação que se exemplifica recorrendo a decisões judiciais que discorrem sobre essas leis. Para tal argumento, da ausência de um limite para a ação do FBI, recupera-se, em seguida, a intenção do legislador, de modo a indicar uma coerência entre a leitura dessas seções sem a consideração de limites territoriais e a “intenção do Congresso”⁴⁵. Segundo o documento,

The Court repeatedly has held that Congress' intent to have its laws apply extraterritorially need not be explicitly stated where the statute involves the sovereign's ability to defend itself against crimes against the sovereign. See, e.g., *Blackmer v.*

⁴² **28 USC 533** (1991): “The Attorney General may appoint officials -

(1) to detect and prosecute crimes against the United States;”

⁴³ **28 USC 533** (1991): “who shall be vested with the authority necessary for the execution of such duties”

⁴⁴ **28 USC 533** (1991): “(...) the appointment of the officials for the purposes indicated carries with it the authority necessary to perform their duties”. Essa passagem, retirada de um comentário no US Code é citada na Op89.

⁴⁵ **Op89 *167**: “Neither statute by its terms limits the FBI's authority to operations conducted within the United States. Moreover, reading these sections as applying extraterritorially accords with Congress' intent to give certain criminal statutes extraterritorial reach. In many statutes, Congress has extended the United States' substantive criminal jurisdiction extraterritorially. See, e.g., 18 U.S.C. § 844(i) (enacting penalties for destruction of property used in foreign commerce); 18 U.S.C. § 1116(c) (implementing Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons); 18 U.S.C. § 1203(b)(1) (implementing Hostage Convention); 49 U.S.C. § 1472(1) (enacting penalties for carrying weapons or explosives aboard aircraft). These statutes are enforced principally by the FBI. In order for the FBI to have the authority necessary to execute these statutes, its investigative and arrest authority must have an equivalent extraterritorial scope”.

United States, 284 U.S. 421, 437 (1932); *United States v. Bowman*, 260 U.S. 94, 98 (1922)⁴⁶

De acordo com o argumento que acompanhamos, o Legislativo pode ainda “criminalizar condutas extraterritoriais, sejam elas cometidas por cidadãos americanos ou estrangeiros, se tal conduta (i) ameaça a segurança do país ou interfere nas operações governamentais ou; (ii) pretende produzir um efeito ilegal nos Estados Unidos”⁴⁷. Assim, prossegue a argumentação citando uma declaração da Suprema Corte no caso *United States v. Bowman*, aplicar tais leis dentro dos limites territoriais “reduziria enormemente o escopo e a utilidade da lei”⁴⁸. Todo este argumento, percebe-se, fundamenta-se na teoria dos “poderes implícitos”, segundo a qual quando uma lei impõe um dever ela deve também autorizar os meios para o seu cumprimento⁴⁹.

Relacionado com o recurso à intenção do legislador, um argumento de grande importância no documento é o de que a ausência de um impedimento explícito para a ação extraterritorial, nos textos das leis, autoriza este tipo de ação. Conforme expõe a Op89, as seções do código de leis federais analisadas (28 USC 533(1); 18 USC 3052) deveriam ser compreendidas como se autorizassem ações extraterritoriais do FBI. O parecer de 1980, ao contrário, teria se baseado em um princípio de interpretação das leis de acordo com o qual uma lei deve ser compreendida de modo a não contrariar as leis internacionais. Para o caso analisado, contudo, replica a Op89, “nós acreditamos que essa linha de análise é completamente inapropriada”⁵⁰. Ocorre que, ao utilizar aquele princípio para interpretar tais dispositivos, o documento anterior estaria

⁴⁶ **Op89 FN5**: “A Corte tem repetidamente sustentado que a intenção do Congresso de ter suas leis aplicadas extraterritorialmente não necessita ser explicitamente relatada quando a lei envolver a capacidade do soberano de se defender contra crimes contra o soberano. Ver *Blackmer Blackmer v. United States*, 284 U.S. 421, 437 (1932); *United States v. Bowman*, 260 U.S. 94, 98 (1922).”

⁴⁷ **Op89 FN6**: “Courts frequently have held that Congress has the power to criminalize extraterritorial conduct, whether committed by American citizens or foreign citizens, if the conduct (i) threatens the country's security or interferes with governmental operations or (ii) is intended to have an illegal effect in the United States.”

⁴⁸ *United States v. Bowman* (1921), citado em Op89 FN6: “to limit their locus to the strictly territorial jurisdiction would . . . greatly curtail the scope and usefulness of the statute.” 260 U.S. at 98.”

⁴⁹ A **Op 89 (*167)** sublinha novamente que o FBI deve possuir autoridade extraterritorial de investigação e apreensão, que equivaleriam aos deveres impostos pelas leis: “In order for the FBI to have the authority necessary to execute these statutes, its investigative and arrest authority must have an equivalent extraterritorial scope.”

⁵⁰ **Op89 *171-2**: “In substance, though not explicitly, the 1980 Opinion relies on the canon of statutory interpretation -- enunciated in *Murray v. Schooner Charming Betsy*, 6 U.S. (2 Cranch) 64, 118 (1804) -- that a statute should be construed when possible so as not to conflict with international law. We believe this line of analysis is wholly inapposite.”

presumindo que a aplicação da lei extra-territorialmente seria prejudicial, mas esta presunção não deveria ser generalizada: “A presunção surge naqueles casos nos quais é evidente que a aplicação extraterritorial de uma proibição legal iria, gratuitamente, interferir na soberania de países estrangeiros, sem avançar os interesses dos Estados Unidos na preservação de sua própria soberania”⁵¹.

Mesmo que tais ações não fossem autorizadas por essas leis ordinárias (*statutory laws*), contudo, haveria uma autorização que deriva diretamente da Constituição (*constitutional law*). Isso porque o Presidente possui “poderes inerentes” – porque emanam da Constituição – para fazer com que as leis sejam executadas e para conduzir as relações exteriores⁵². Também devido ao poder constitucional, a autoridade para ação extraterritorial, pode ser exercida até mesmo de modo preventivo.

Para sustentar a possibilidade de ação preventiva dos agentes federais, retoma-se um outro documento produzido pelo *Office of Legal Counsel*, em 1970⁵³. O parecer de 1970 discute se o Departamento do Transporte poderia autorizar seus funcionários a portarem armas a fim de prevenir a pirataria aérea⁵⁴ nos vôos de uma companhia americana, em qualquer lugar do mundo. O memorando de 1970 expõe que tais ações podem gerar conflitos com outros países, mas que não contrariam as leis domésticas. Entende-se que, “dado que os Estados Unidos possuem jurisdição para punir a pirataria aérea e ofensas relacionadas, ele deve, igualmente, possuir a autoridade inerente para tomar passos razoáveis e necessários para prevenir essas ofensas”⁵⁵.

⁵¹ **Op89 FN12**: “The presumption arises in those cases where it is apparent that extraterritorial application of a legal prohibition would gratuitously interfere with the sovereignty of foreign countries, while not advancing the United States' interest in preserving its own sovereignty.”

⁵² **Op89 *178**: “Accordingly, we believe that even if sections 533(1) and 3052 are construed as authorizing enforcement action only within the limits imposed by international law, the President retains the constitutional authority to order enforcement actions in addition to those permitted by statute. (...) Thus, Executive agents, when appropriately directed pursuant to the President's constitutional law enforcement authority, may lawfully carry on investigations and make arrests that contravene customary international law.”

⁵³ A referência é apresentada do seguinte modo pela Op89: “Memorandum for Wayne B. Colborn, Director, United States Marshals Services, from Leon Ulman, Deputy Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, Re: Law Enforcement Authority of Special Deputies Assigned to DOT to Guard Against Air Privacy (*sic*) (Sept. 30, 1970) (the ‘1970 Opinion’)”.

⁵⁴ *Air piracy* é o termo utilizado. Trata-se de seqüestro de aviões.

⁵⁵ **1970 Opinion**, citada em Op89 *177: “since the United States has jurisdiction to punish air piracy and related offenses, it likewise has inherent authority to take reasonable and necessary steps to prevent these offenses”. Importante notar como uma determinada política pode passar da punição à prevenção facilmente, como se fosse uma dedução realizada pelo raciocínio lógico.

Ainda seguindo o argumento dos poderes constitucionais implícitos, diz-se que o FBI, tendo sido criado pelo Legislativo para o cumprimento das tarefas constitucionais do Presidente, deve também possuir autoridade para agir, conforme as ordens do Presidente, extra-territorialmente:

In creating the FBI and conferring on it broad investigative and arrest authority, Congress has created an agency through which the President carries out his constitutionally assigned law enforcement functions. Such general enabling statutes, in the absence of an explicit restriction, must be read as conferring on the agency a scope of authority commensurate with that of the Executive (...). Unless Congress places explicit limitations on the FBI's investigative and arrest powers, it must be presumed that Congress did not intend to derogate from Presidential authority by limiting those statutory powers.⁵⁶

Desse modo, assim como em outras passagens, indica-se que deve ser dada ao FBI a autoridade necessária para o cumprimento de qualquer dever de coerção legal que lhe seja designado pelo Presidente. Identifica-se, assim, a autoridade legal do FBI com a autoridade constitucional do chefe do Executivo. Segundo o texto, ações de apreensão, em geral, não necessitariam de leis ordinárias, podendo ser justificadas exclusivamente com base nos poderes constitucionais: “(...) também não está claro que a Constituição requer a autoridade das leis ordinárias ou outra autoridade para prender”⁵⁷.

O contexto desta última passagem citada é o da análise das proibições da Quarta Emenda da Constituição americana⁵⁸ e sua relação com as leis internacionais. A fim de realçar o poder constitucional do Presidente para realizar prisões, cita-se, por exemplo, a discussão que se seguiu a uma decisão judicial⁵⁹ na qual o tribunal de segunda instância e a Suprema Corte resolveram desconsiderar provas obtidas ilegalmente. A Op89 retoma os argumentos de um jurista que indica que a prisão era, de fato “ilegal, mas constitucional”⁶⁰, porque era autorizada pela Constituição e não era

⁵⁶ **Op89 *182.**

⁵⁷ **Op89 FN35:** “(...) it is also unclear that the Constitution requires statutory or other authority to arrest.”

⁵⁸ Ver nota 87, *infra*.

⁵⁹ ***United States v Di Re (1947).***

⁶⁰ **Op89 FN35:** “See 1 Wayne R. LaFare, Search and Seizure § 1.5(b) at 107 (2d ed. 1987) (concluding that Di Re is not a Fourth Amendment case but ‘simply an instance of the court utilizing its supervisory

proibida pelas provisões da Quarta Emenda. Desse modo, segundo a Op89, em concordância com o parecer de 1980, a Quarta Emenda não proíbe realizar ações de prisão em outros países, já que trata de direitos individuais⁶¹, e não se refere às leis internacionais, como é o caso das considerações sobre a violação de soberania. Para a Op89, o problema maior ao se considerar se uma prisão agiu em desacordo ou não com o texto dessa emenda, é o de como interpretar o termo “razoável”. Caso se considere que uma apreensão extraterritorial tenha se dado com “evidências prováveis”, ela deverá ser tida como razoável e, logo, permitida constitucionalmente, já que tal probabilidade é “tudo o que a Constituição exige”⁶².

Em todo caso, pode-se perceber, nesse último ponto discutido, outro argumento importante: a Constituição não proíbe ações que se contraponham às leis de costume do direito internacional. Afirma-se, mesmo, que não há outras leis que o façam.

1.3. O Direito Internacional e os interesses do Estado

The 1980 Opinion was clearly wrong in asserting that the United States is legally powerless to carry out actions that violate international law by impinging on the sovereignty of other countries. It is well established that both political branches -- the Congress and the Executive -- have, within their respective spheres, the authority to override customary international law. Indeed, this inherent

power to exclude from a federal prosecution evidence obtained pursuant to an *illegal but constitutional federal arrest*”). Para esclarecimento da passagem deve-se notar que a ilegalidade da apreensão refere-se ao seu não enquadramento nas leis federais ou estaduais ordinárias (*statutory laws*). A sua constitucionalidade diz respeito ao fato de estar de acordo com os poderes do Executivo, conferidos pela Constituição.

⁶¹ **Op89*182**: “It would be contrary to the Fourth Amendment's purpose to incorporate into it rules of international law or analogous foreign statutes authorizing only local law enforcement officers to investigate and arrest. Such laws would have as their purpose the protection of another country's sovereignty. In contrast, the Fourth Amendment is concerned with the protection of individual rights.”

⁶² **Op89*183**: “Section 3052 of title 18 authorizes agents of the FBI to arrest without warrant if probable cause exists, which is all the Constitution requires, at least for an arrest in a public place.”

*sovereign power has been recognized since the earliest days of the Republic.*⁶³

Para corroborar o argumento presente na citação, várias decisões da Suprema Corte são recuperadas e, especialmente, decisões do presidente da Suprema Corte (*Chief Justice*) Marshall, do início do século XIX. Segundo a Op89, tanto o Presidente quanto o FBI têm autoridade legal para desobedecer à sua necessidade, ou vontade, o direito internacional, mesmo que sejam as leis de costume desse direito. As regras do direito internacional são válidas apenas na medida em que elas se tornam legislação interna, produzida pelo Congresso. Diferencia-se, assim, tratados que são auto-executáveis (*self-executing*) e não-auto-executáveis (*non-self-executing*), sendo que os últimos não produzem obrigações legais para o agir governamental, dentro ou fora do Estado⁶⁴. Conforme argumenta a Op89, as leis dos costumes internacionais, certas provisões sobre direitos humanos e o Artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas⁶⁵ não são auto-executáveis, e, portanto, não são legalmente vinculantes:

Accordingly, the decision whether to act consistently with an unexecuted treaty is a political issue rather than a legal one, and unexecuted treaties, like customary international law, are not legally binding on the political branches. The President, acting within the scope of his constitutional or statutory authority, thus retains full authority to determine whether to pursue action abridging the provisions of unexecuted treaties. We agree with the 1980 Opinion that Article 2(4) is not self-executing. 4B Op. O.L.C. at 548. See also *Sei Fujii v. State*, 242 P.2d 617, 620 (Cal. 1952) (human rights provisions of U.N. Charter not self-executing); (...). Article 2(4) relates to one of the most fundamentally political questions that faces a nation -- when to use force in its international relations. For these reasons, we conclude that as a matter of domestic law, the Executive has the

⁶³ Op89*168.

⁶⁴ Retoma-se o “*Restatement Third of Foreign Relations Law of United States (1987)*”, uma publicação do American Law Institute (ALI), que produz essas “declarações” como um trabalho de desambiguação das leis: “See Restatement (Third), supra, § 111, introductory note (declaring that “[u]nder the Supremacy Clause, self-executed treaties concluded by the United States become law of the United States”); id. § 111, comment h (noting that unexecuted treaty does not furnish a rule of decision in the United States).” (Op89 FN25).

⁶⁵ “All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter.” (Artigo II par.4 da **Carta das Nações Unidas** [Cf. bibliografia]).

power to authorize actions inconsistent with Article 2(4) of the U.N. Charter⁶⁶.

Um ponto importante a ser notado nessa passagem é a atribuição de um poder discricionário ao Presidente, frente ao direito internacional. O documento recorre várias vezes à idéia de que as leis internacionais são apenas “orientações” para a ação do governante, assim como são as considerações morais. Em um trecho ele retoma o Chief Justice Marshall, para expor claramente:

Este uso [a regra das leis de costume do direito internacional] é um guia que o soberano segue ou abandona à sua vontade. A regra, como outros preceitos de moralidade, humanidade, ou mesmo de sabedoria, dirige-se ao julgamento do soberano; e apesar de que não possa ser ignorada por ele sem oblóquio, ela pode, porém, ser ignorada⁶⁷.

O poder de suplantar o direito internacional é inerente à própria soberania⁶⁸ e, na realidade, o próprio direito internacional comporta, *em sua forma*, o desrespeito àquilo que ele mesmo estabelece, já que é um conjunto de regras flexíveis e constantemente mutáveis⁶⁹. A ação conforme o direito internacional só ocorre quando se considera que ela irá beneficiar os interesses do próprio Estado:

Leading commentators also agree that the United States, acting through its political branches, has the prerogative to take action in disregard of international law. Indeed, the sovereign's authority to override customary international law necessarily follows from the nature of international law itself. Customary international law is not static: it evolves through a dynamic process of state custom and practice. States ultimately adhere to a norm of practice because they determine that upholding the norm best serves their long-run interests and because violation of the norm may subject the nation to public obloquy or expose

⁶⁶ **Op89*178-9.**

⁶⁷ Chief Justice Marshall (*Brown v. United States - 1814*), citado em Op89*169: “This usage [the rule of customary international law] is a guide which the sovereign follows or abandons at his will. The rule, like other precepts of morality, of humanity, and even of wisdom, is addressed to the judgment of the sovereign; and although it cannot be disregarded by him without obloquy, yet it may be disregarded.”

⁶⁸ **Op89*171:** “Thus, the power in the Executive to override international law is a necessary attribute of sovereignty and an integral part of the President's foreign affairs power.”

⁶⁹ Novamente cita-se uma declaração do juiz (*Chief Justice*) Marshall para reforçar o argumento: “As Chief Justice Marshall stated in *Brown*, ‘[t]he rule is, in its nature, flexible. It is subject to infinite modification. It is not an immutable rule of law, but depends on political considerations which may continually vary.’ ” (**Op89*170**).

it to retaliatory violations. (...). States necessarily must have the authority to contravene international norms, however, for it is the process of changing state practice that allows customary international law to evolve⁷⁰.

Assim, entende-se que a autoridade para se contrapor ao direito internacional é um “atributo necessário da soberania” e que a ausência dessa autoridade iria prejudicar enormemente os Estados Unidos. O respeito ao direito internacional faria do Estado um “espectador passivo, obrigado a seguir práticas ditadas por outras nações, e, ainda, impotente em desempenhar um papel de moldar tais práticas”⁷¹.

A discussão acerca do direito internacional passa, como se observa, pela discussão da soberania e, em nota que se segue a essa passagem, podemos ler que ações do FBI em outro Estado sem o consentimento deste, poderiam, inclusive, não constituir um desrespeito ao direito internacional:

For instance, because sovereignty over territory derives not from the possession of legal title, but from the reality of effective control, (...) logic would suggest there would be no violation of international law in exercising law enforcement activity in foreign territory over which no state exercises effective control.⁷²

De todo modo, como exposto anteriormente, a autoridade legal existe para suplantar o direito internacional, seja esta autoridade conferida pela Constituição ou pelas leis ordinárias. Espera-se, porém, a possibilidade de que essas ações gerem conflitos com outros países, os quais poderiam, por exemplo, exigir a extradição dos agentes envolvidos na apreensão extraterritorial. Esta não é, contudo, segundo a Op89, uma grande preocupação, já que “O Secretário de Estado sempre tem a discricção para

⁷⁰ Op89*170.

⁷¹ Op89*171: “Thus, the power in the Executive to override international law is a necessary attribute of sovereignty and an integral part of the President's foreign affairs power. Indeed, the absence of such authority in the Executive would profoundly and uniquely disable the United States -- rendering the nation a passive bystander, bound to follow practices dictated by other nations, yet powerless to play a role in shaping those practices.”

⁷² Op89 FN11.

recusar extraditar, mesmo se a ofensa estiver coberta por um tratado de extradição com outro país”⁷³.

Por fim, vale destacar que, desde o início, a Op89 chamava a atenção para o fato de que apenas as questões legais seriam tratadas pelo documento, e que não seriam discutidas “as sérias considerações” de planejamento político que poderiam ser contrárias a tais operações⁷⁴. Há, ainda, outras considerações prudenciais, como quando se diz que essas operações não deveriam ser ordenadas livremente por agentes do governo, mas que deveriam ser conduzidas sob as ordens diretas do Presidente ou do Secretário de Justiça⁷⁵.

2. Op89: Opinião sussurrada

*The Bush Administration had tried to prepare quietly for the moment that extraterritorial law enforcement activities might be necessary to effect capture of an individual outside of the United States*⁷⁶.

Novamente, apesar de que pudesse se aplicar ao governo Bush que se iniciou em 2001, o texto citado é de 1997, e a citação se refere ao governo George H. W. Bush, da década de 1980-90.

⁷³ **Op89 FN37**: “The Secretary of State always has discretion to refuse to extradite, even if the offense is covered by an extradition treaty entered into with another country”.

⁷⁴ **Op89*164**: “It does not address the serious policy considerations that may weigh against carrying out such operations.”

⁷⁵ **Op89*180**: “Specifically, we recommend that any overseas law enforcement activity that presents a significant possibility of departing from customary or other international law be approved directly by the President or the Attorney General.”

⁷⁶ Zaid, Mark S. **Military might versus sovereign right: the kidnapping of Dr. Humberto Alvarez-Machain and the resulting fallout**. Houston Journal of International Law. Spring, 1997 – International Law in the Americas: Rethinking National Sovereignty in an Age of Regional Integration. Disponível on line (sem numeração das páginas e com notas indicadas com outros números) em: http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/19741666_1.html. p. 431.

Como foi dito, o documento que acabamos de analisar é um memorando produzido por um órgão (*Office of Legal Counsel*) do Departamento de Justiça, como resposta a um pedido do FBI para que a posição desse mesmo órgão, relativa à legalidade das atividades extraterritoriais das agências do governo norte-americano, fosse reconsiderada. O texto vem assinado por “William P. Barr – Assistant Attorney General” (Secretário de Justiça Assistente). O próprio documento cita uma decisão judicial em que o Secretário de Justiça (*Attorney General*) é chamado de “o alter ego do Presidente”⁷⁷. Considerando essa relação de identidade entre os dois cargos, não é insignificante, então, que o parecer de 1980, tenha sido produzido durante o governo de Jimmy Carter (1977-81); enquanto que o que acabamos de analisar seja produto da gestão George Bush (1989-93) – ex- vice-presidente de Ronald Reagan (1981-89).

Já na década de 1970, ocorreram algumas prisões extraterritoriais e parecia que tais práticas se tornariam mais frequentes⁷⁸. Esta tendência confirmada no primeiro governo Reagan, sofreu uma breve interrupção correspondente ao período Carter. O próprio memorando de 1980 teria sido produzido para que o governo pudesse rejeitar mais facilmente uma proposta das agências federais que surgiu para capturar Robert Vesco⁷⁹, importante fugitivo de crimes financeiros⁸⁰.

⁷⁷ **Op89 FN31.**

⁷⁸ Mark Zaid cita alguns casos no Judiciário envolvendo tais práticas: “See, e.g., *United States v. Verdugo-Urquidez*, 939 F.2d 1341, 1343 (9th Cir. 1991) (Mexican citizen abducted by Mexican police officers allegedly hired by DEA); *Jaffe v. Smith*, 825 F.2d 304, 305 (11th Cir. 1987) (Canadian abducted by bounty hunters while jogging near his Canadian home and taken to Florida); *United States v. Lira*, 515 F.2d 68, 69-70 (2d Cir. 1975) (Chilean arrested in Chile by local police and ultimately arrested in the United States after being placed on a U.S. bound plane with DEA agents); *United States ex rel. Lujan v. Gengler*, 510 F.2d 62, 63 (2d Cir. 1975) (Argentinean national under indictment in the United States for drug trafficking forcibly removed from Bolivia after being lured there by DEA agents); *United States v. Toscanino*, 500 F.2d 267, 269-70 (2d Cir. 1974) (Italian citizen living in Uruguay lured to a meeting, knocked unconscious, taken to Uruguay-Brazil border, then flown to the United States); *Matta-Ballesteros ex rel. Stolar v. Henman*, 697 F. Supp. 1040, 1041-42 (S.D. Ill. 1988), *aff’d*, *Matta-Ballesteros v. Henman*, 896 F.2d 255 (7th Cir. 1990) (defendant seized from his Honduran home by Honduran troops, driven by a U.S. Marshal to air base, and flown to United States to face drug charges)”. Cf. Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., p. 431, nota 14.

⁷⁹ Segundo reportagem do *The Economist*, à época, Vesco teria cometido a maior fraude financeira da história. Além disso, nos EUA, foi condenado por envolvimento no tráfico de drogas e suborno de funcionários do governo. Vesco ficou bastante conhecido por ter sido fugitivo do governo americano por 35 anos, tendo levado, durante grande parte desse tempo, um modo de vida extravagante. Teria também feito doações milionárias à campanha de reeleição de Richard Nixon, a fim de evitar sua prisão. Após passar por vários países na América Central e do Sul, foi preso pelo governo cubano, em 1996, por crime financeiro cometido naquele país, e teria morrido em 2007 – fato que a mídia relata com cautela, pela possibilidade de que fosse mais uma possível tentativa de enganar o governo americano. (*The Economist*. Obituary, **Robert Vesco**, 29/05/08. Disponível em:

Com os conservadores novamente no poder, após Carter, os governos da década de 1980 empenharam-se na construção da legalidade de apreensões extraterritoriais⁸¹. Tal esforço não ocorreu apenas na elaboração das justificativas teórica para essas ações. O governo norte-americano praticava um número cada vez maior de operações extraterritoriais⁸², fazendo com que o tema se tornasse mais comum nos tribunais e nas discussões públicas em geral. Como se percebe, naquele momento, grande parte dessas ações extraterritoriais estava relacionada ao combate ao tráfico de drogas, e um evento foi de importância ímpar nesse contexto. O marco mais imediato do processo que culminou na Op89 é assim relatado:

On February 7, 1985, U.S. Drug Enforcement Agent (DEA) Enrique "Kiki" Camarena was kidnapped outside the U.S. Consulate in Guadalajara, Mexico. Camarena was assigned to the region to combat drug trafficking and had successfully infiltrated the Guadalajara drug cartel. In return, the cartel tortured and eventually murdered him. The traffickers, however, got more than they bargained for as Camarena's murder set the stage for what many consider a major shift in U.S. foreign

http://www.economist.com/obituary/displaystory.cfm?story_id=11448479; AFP. Fugitive financier Robert Vesco reported dead in Cuba. 03/05/08. Disponível em: http://afp.google.com/article/ALeqM5g-NegiiU_vUmZpJPYjFRZDiEGDxQ ; Lacey, Marc e Kandell, Jonathan. **A Last Vanishing Act for Robert Vesco, Fugitive**. New York Times, 03/05/08.

⁸⁰ Cf. Bush, Jonathan A.. **How Did We Get Here? Foreign Abduction After Alvarez-Machain**. 45 Stanford Law Review 939 (1993). Disponível em : <http://www.uniset.ca/other/art/45StanLRev939.pdf>. . p.969 e nota 151.

⁸¹ “America's early efforts at extraterritorial prescription addressed only simple trans-border crime (...) and business crime (chiefly antitrust), the latter to the annoyance of our European allies; (...). Jurisdiction in these areas was based on various formulations of ‘effects’ or ‘objective territoriality.’ (...) But over the past two decades, federal criminal law has come to include other extraterritorial acts with only tenuous links to this nation. (Bush. **How Did We Get Here?**..., op. cit., nota 119). Outro autor expõe opinião semelhante: “During the last decade, the United States has demonstrated its willingness and aggressiveness, sometimes through extraordinary means, to apprehend and punish foreign nationals accused of violating U.S. laws. Most of these cases involved either enticing the suspect into international waters, or onto U.S. territory, or into a third party state where they were then forcibly abducted and brought into the United States” (Zaid. **Military might versus sovereign right**..., op. cit., pp.430-1.)

⁸² Ao discutir o tema de capturas extraterritoriais, Jonathan A. Bush lembra que o seqüestro de pessoas por governos ocorreu diversas vezes na história e foi empreendido também por outros países. Ilustram tal prática eventos como a prisão de Eichmann, realizada na Argentina por israelenses; e a prisão de um ex-agente da CIA, Edwin P. Wilson, preso na República Dominicana – depois que a CIA o atraiu para uma emboscada. Cita-se, também, ações semelhantes da França, que capturou “conspiradores argelinos” na Alemanha; casos em que a Gestapo alemã fez prisioneiros na Holanda e na Suíça e alguns casos envolvendo o governo inglês. Acrescenta, porém, o autor, escrevendo em 1993, que “Os casos mais recentes carecem desse trama da alta-política ou da moral. A apreensão do General Noriega, do Panamá, é uma exceção (...)”. Outra diferença entre os seqüestros anteriores e os mais atuais, é que estes últimos são “tipicamente americanos” (“*their all-American nature*”). Bush. **How Did We Get Here?**..., op. cit., p.940.

policy and domestic law -- both of which would have far reaching consequences throughout the world. Motivated by an understandable thirst for revenge for the horrible murder of one of its own, the U.S. government, through the acts of the DEA, saw fit to violate the sovereignty and territorial integrity of its neighbor, Mexico, in order to secure custody over individuals suspected to have participated in Camarena's torture and murder⁸³.

Ao todo, os EUA indiciaram vinte e duas pessoas pelo assassinato⁸⁴. Uma das primeiras apreensões foi a de Verdugo-Urquidez, realizada por policiais mexicanos supostamente pagos pelo governo americano⁸⁵, após um mandado emitido nos EUA. Urquidez foi preso em janeiro de 1986 e levado aos EUA, onde foi julgado, chegando à Suprema Corte em 1990⁸⁶. A Suprema Corte reverteu o julgamento reiterado em segunda instância que discutia a constitucionalidade de uma ação de busca extraterritorial. Na discussão judicial colocava-se em questão o fato de a DEA (*Drug Enforcement Administration*) ter conseguido provas que incriminavam o réu ao realizar uma busca, sem mandato judicial, em sua casa, no México, com o consentimento do governo local. A defesa solicitava que as provas obtidas pela DEA na casa do réu fossem desconsideradas no julgamento, argumentando com base nas provisões da Quarta Emenda da Constituição americana⁸⁷.

A Suprema Corte considerou que a Quarta Emenda não se aplicava a cidadãos estrangeiros ou às suas propriedades em outros países, decidindo que as provas

⁸³ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, p.429.

⁸⁴ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, p.433.

⁸⁵ No resumo do caso da Suprema Corte o processo de apreensão não é especificado. Não se diz, se foi realizado por extradição, de modo comum, ou não. A referência à ilegalidade do processo é feita por Mark S. Zaid, embasada também na citação do caso pela própria Suprema Corte, em caso posterior, *United States v. Alvarez-Machain*. Verdugo-Urquidez é citado como relato dos protestos do governo mexicano contra o seqüestro. (Cf. Zaid. **Military might versus sovereign right...**, pp. 434-5). Cf, nota 78 supra.

⁸⁶ **United States v. Verdugo-Urquidez, 494 U.S. 259 (1990).**

⁸⁷ A Quarta Emenda lida com os problemas de busca e apreensão. “**Amendment IV** – The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.” A versão traduzida é do site da embaixada americana no Brasil: “O direito do povo à inviolabilidade de suas pessoas, casas, papéis e haveres contra busca e apreensão arbitrárias não poderá ser infringido; e nenhum mandado será expedido a não ser mediante indícios de culpabilidade confirmados por juramento ou declaração, e particularmente com a descrição do local da busca e a indicação das pessoas ou coisas a serem apreendidas.”

seriam aceitas para o julgamento⁸⁸. O caso gerou um precedente importante, na medida em que começava a ser traçada explicitamente a territorialidade das salvaguardas constitucionais. Isto é, as atividades do governo americano fora de seu território passavam a ser entendidas como fora dos limites da *Bill of Rights*⁸⁹. Como será apresentado adiante, o governo Bush utilizou esse argumento freqüentemente em suas *extraordinary renditions*, para justificar os métodos empregados e as atrocidades do campo de prisioneiros de Guantánamo.

Na época da produção da Op89 o caso Verdugo-Urquidez ainda não havia chegado à Suprema Corte, porém esta já havia conferido o direito de revisão (*certiorari*)⁹⁰, de modo que o caso é citado no documento como exemplo que ilustra a disputa da aplicabilidade da *Bill of Rights* a não-cidadãos⁹¹ fora dos EUA. Antes mesmo da decisão da Suprema Corte, o documento concluía, como mostrado, que esses direitos não se aplicavam.

O memorando de William Barr que analisamos era, claro, um documento secreto. Em novembro de 1989 – mesmo ano de sua produção, portanto – o Congresso começou a realizar uma audiência sobre a autoridade do FBI para realizar apreensões

⁸⁸ Para a questão: “Does the Fourth Amendment apply to the search and seizure by United States agents of property that is owned by a nonresident alien and located in a foreign country?” a conclusão da Suprema Corte foi resumida do seguinte modo: “No. The text of the Fourth Amendment concerns ‘the people’, suggesting a concern with persons who are part of the national community, as contrasted with aliens without any substantial connection to the U.S. Moreover, extraterritorial aliens are not even entitled to rights under the Fifth Amendment, which speaks in the relatively more universal term of ‘person.’ And non-‘fundamental’ rights are not even guaranteed to inhabitants of unincorporated territories under U.S. sovereign control, much less aliens. Therefore, any restrictions on searches and seizures of nonresident aliens and their foreign property must be imposed by the political branches through diplomatic understanding, treaty or legislation.” (The Oyez Project, **United States v. Verdugo-Urquidez**, 494 U.S. 259 (1990), disponível em : http://www.oyez.org/cases/1980-1989/1989/1989_88_1353/).

⁸⁹ Como explicamos no capítulo anterior, a *Bill of Rights* é o conjunto das dez primeiras emendas da Constituição americana.

⁹⁰ *Writ of Certiorari*: “Parties who are not satisfied with the decision of a lower court must petition the U.S. Supreme Court to hear their case. The primary means to petition the court for review is to ask it to grant a writ of certiorari. This is a request that the Supreme Court order a lower court to send up the record of the case for review. The Court usually is not under any obligation to hear these cases, and it usually only does so if the case could have national significance, might harmonize conflicting decisions in the federal Circuit courts, and/or could have precedential value.” (Explicação retirada do site do Judiciário federal americano, na seção “**US Supreme Court Procedures**”. Disponível em: <http://www.uscourts.gov/EducationalResources/ConstitutionResources/SeparationOfPowers/USSupremeCourtProcedures.aspx>).

⁹¹ **Op89 FN32**: “The Bill of Rights applies to actions of American officials directed at American nationals overseas. *Reid v. Covert*, 354 U.S. 1, 5-6 (1957). There remains some dispute as to the extent to which the Bill of Rights, particularly the Fourth Amendment, applies to actions of American officials directed at non- resident aliens overseas”.

extraterritoriais sem consentimento do outro país. Barr, que era chefe do *Office of Legal Counsel*, depôs em uma subcomissão da Comissão do Judiciário da Câmara (*House Judiciary Committee*), juntamente com outros membros importantes do Executivo, e sustentou que a Op89 deveria “permanecer secreta”. Isso deu início a uma grande disputa entre o Executivo e o Legislativo, pela liberação do documento, que envolveu ainda o Secretário de Justiça, e membros do Departamento de Estado.

Apesar dos protestos do presidente (*chair*) do Comitê⁹², o segredo permaneceu, e o governo não revelou o memorando. Como reação, o Comitê expediu uma intimação parlamentar (*congressional subpoena*) para sua publicação. No extremo da disputa, o governo se defendeu alegando “privilégios do Executivo” e o Comitê, por sua vez, ameaçou votar uma consideração de contumácia (*contempt*) contra o Secretário de Justiça. Por fim, permitiu-se que alguns parlamentares do Comitê tivessem acesso ao documento, e foram retiradas a ameaça de contumácia e a intimação⁹³. O documento tornou-se aberto ao público, contudo, apenas em 1993, quando foi liberado junto com outro memorando sobre o uso de militares americanos no exterior para reforçar as leis civis⁹⁴.

Além da repercussão interna, a liberação do documento fez com que alguns países expressassem ao governo americano suas preocupações de que os EUA passassem a agir como um “cavaleiro solitário, capturando fugitivos pelo mundo

⁹² Jack Brooks pronunciou o seguinte discurso na audiência de 1991: “There should be no question that this is a matter involving an extremely serious national policy to which both the Congress and the Executive Branch should give extremely careful consideration. No purpose is served by denying Congress access to all of the legal thought and analysis that have been directed to this issue, including that upon which the Justice Department relied in reaching its decision. I do not believe that it is either legally supportable or in the nation’s best interests for the Justice Department to pick and choose which opinions of the Office of Legal Counsel are made available to the Congress. Indeed, it is my understanding that these opinions are published periodically. There is no justification for shielding them from Congressional access at the precise moment that critical decisions are being made.” (Citado em Congressional Research Service (CRS) (Fisher, Louis). **Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power. RL31836.** pp.15-16. 02/04/2003).

⁹³ Para o processo descrito: Congressional Research Service (CRS) (Fisher, Louis). **Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power. RL31836.** pp. 15-16. 02/04/2003.

⁹⁴ Bush. **How Did We Get Here?**..., op. cit., (nota 109): “As this article goes to press, the Department of Justice has finally published the June 21, 1989 opinion, along with an also withheld November 3, 1989 opinion on the extraterritorial use of the military for civil enforcement. See Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override Customary or Other International Law in the Course of Extraterritorial Law Enforcement Activities, 1989 Prelim. Print, Op. Off. Legal Counsel 195 (June 21, 1989); Extraterritorial Effect of the Posse Comitatus Act, 1989 Prelim. Print, Off. Legal Counsel 387 (Nov. 3, 1989), both published under January 15, 1993 cover.”

todo”⁹⁵. Em resposta, o governo teria feito uma declaração para assegurar que não haveria mudanças na prática ou na política do governo americano, e que continuariam solicitando consentimento para as ações de coerção legal do FBI⁹⁶.

3. Op89: Os novos portões da ação policial

Several countries had previously expressed concerns, in the wake of the public discussions of the Barr Memorandum, that “somehow a new law had been passed, or a new authority had been given to the FBI to engage in extraterritorial arrest without consent”⁹⁷.

Pelo processo descrito, percebe-se que as gravidades dos argumentos e das possíveis consequências da Op 89 foram reconhecidas no Executivo, no Legislativo, na opinião pública e em outros Estados. Para Jonathan A. Bush, o tipo de argumentação ali desenvolvida, fazendo com que “quase todos os atos do Executivo [autorizassem] a violação e supressão das leis dos costumes internacionais” é característico dos “apoiadores linha-dura de uma presidência imperial”⁹⁸.

⁹⁵ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., nota 43, p. 436: “Oliver ‘Buck’ Revell, Associate Deputy Director of the FBI, further testified that several countries had contacted the Bureau’s representatives abroad to express their concern that ‘we were going to mount up like the Lone Ranger and go out and start seizing fugitives all over the world . . .’.”

⁹⁶ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., p.436. o autor ironiza dizendo que nenhuma garantia foi dada referente às ações da DEA: “The U.S. government gave assurances to foreign countries that there ‘will be no change in our practice and our policy of coordinating with them and getting their approval for all law enforcement activities that would occur within their territory on behalf of the FBI.’ Apparently, no one gave assurance concerning the DEA and its activities.”

⁹⁷ Oliver “Buck” Revell, Associate Deputy Director of the FBI, citado em Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., p.436.

⁹⁸ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 953: “Hard-line supporters of an imperial presidency counter that almost any Executive Branch act authorizes the breach and supersession of customary international law.” A referência à Op89 está em nota de rodapé que se segue à passagem. O termo “presidência imperial” não é original do autor, mas de uso freqüente nas discussões políticas e foi retomado por diversos autores para se referir ao governo George W. Bush, após 2001.

O documento, de fato, abriu um caminho até então muito pouco explorado pelo governo americano, sobretudo sob a perspectiva legal: onde havia muro, limites, abriram-se portões, passagens. Se observadas as consequências práticas do documento, das políticas que se seguiram a ele, e das decisões judiciais daí resultantes; não é exagerada a comparação feita – citada na epígrafe da seção – entre o memorando e uma nova lei.

Segundo o que foi discutido, poderíamos enumerar os seguintes motivos pelos quais é permitido, legalmente, realizar ações de apreensão extraterritorial em desrespeito ao direito internacional e à soberania dos outros Estados:

- 1- o Presidente possui poderes constitucionais para conduzir as relações exteriores do país;
- 2- as leis que autorizam as agências governamentais a exercer coerção legal (*law enforcement*) não impõem limites territoriais;
- 3- os poderes coercitivos do Executivo independem das leis ordinárias, eles emanam diretamente da Constituição;
- 4- a ausência de impedimento explícito autoriza a extraterritorialidade da lei;
- 5- a Quarta Emenda é sobre direitos individuais e não se refere à territorialidade de uma jurisdição; não pode, portanto, limitar a ação das leis a um determinado território;
- 6- deve-se diferenciar entre tratados internacionais auto-executáveis e não-auto-executáveis, pois nada obriga a cumprir tratados internacionais não-auto-executáveis;
- 7- o respeito ao direito internacional não é uma obrigação, mas depende da discricção do Presidente;
- 8- o direito internacional possui natureza flexível e raramente produz regras claras;

9- para que o Estado não seja subjugado às leis impostas por outros, no cenário internacional, deve-se ter um papel ativo, o que o permite agir moldando o direito internacional;

10- a soberania territorial não é jurídica, mas factual: a ausência de controle territorial efetivo retira a soberania territorial e a ação de outro Estado neste território não é contra o direito internacional;

11- pode-se rejeitar pedidos de extradição dos agentes envolvidos, caso haja contestação legal por parte do outro país.

Se a Op89 fosse formalmente uma nova lei, alguns dos argumentos acima poderiam claramente funcionar como suas provisões. Uma lei composta com tais provisões representaria uma significativa concentração do poder nas mãos do Executivo. Formalmente ou não, essa foi a consequência prática.

De início, vale destacar que, ainda que argumentasse pela legalidade dos seqüestros extraterritoriais, o parecer parece entender que essas “abduções” teriam como objetivo julgar o “criminoso” apreendido, nas cortes americanas⁹⁹. Neste ponto o documento se diferencia das *extraordinary renditions* atuais, já que sob o governo Bush II, por muito tempo foi negado o direito de julgamento às pessoas presas nessas operações. O caminho até o programa atual, porém, começava a ser traçado. A Op89 apenas argumenta que tais ações poderiam ser realizadas legalmente, sem impor quaisquer restrições. Os mesmos argumentos ali presentes, portanto, poderiam ser usados no futuro para justificar operações de apreensão extraterritorial que resultariam em detenções indefinidas, torturas, etc. O argumento deveria ser complementado, ainda, por outros, que justificassem a falta de um julgamento e os maus-tratos. Complemento que foi efetivamente desenvolvido pela administração de George W. Bush e, aceitos por alguns anos pela justiça americana.

⁹⁹ A Op89 não indica explicitamente essa finalidade, uma vez que analisa apenas a legalidade ou não da ação, sem considerar seus fins. Contudo, pode-se percebê-la pela discussão geral do documento, assim como por algumas citações ali presentes, como a do senador Specter ver citação correspondente à nota 12. Vale lembrar que os casos relatados de apreensões extraterritoriais até aquele momento, eram sempre destinados à execução de um processo judicial. Além disso, o suposto objetivo imediato da Opinião de 1980 (ver passagem referente à nota 79, *supra*), assim como os casos que se sucederam à Op89, pretendiam também que as pessoas presas respondessem a processos criminais.

O Patriot Act, lei aprovada logo após os ataques de 11 de setembro de 2001¹⁰⁰, além de legalizar outros abusos, vem fortalecer esse processo de expansão das leis norte-americanas sobre o mundo, permitindo explicitamente ações extraterritoriais, e otimizando os meios para o cumprimento dessas ações. O horizonte de possibilidades aberto pelas novas políticas e decisões judiciais da década de 1980 não estava tão distante assim das políticas pós-2001, ainda que, naquele momento estas últimas parecessem improváveis. Retrato desta proximidade é o argumento de Louis Henkin em um texto de 1987. Ao criticar a idéia de que o Presidente possuía poderes constitucionais “inerentes” para violar o direito internacional, o autor acrescenta que uma corte que sustentasse esse argumento teria que aceitar a legalidade das ordens presidenciais para “sobrevoador o território de outro país sem o consentimento daquele país (...) ou seqüestrar em um país estrangeiro um criminoso procurado”¹⁰¹.

Ao que parece, as ações coercitivas extraterritoriais realizadas pelo governo dos Estados Unidos são discutidas por diversos processos judiciais desde o século XIX. Alguns casos foram citados acima e, sobre o caso *Durand v. Hollins*¹⁰², um site de discussões e pesquisas legais explica que o evento era parte da tentativa de se avançar no conceito de que o “Presidente possuía o dever e a responsabilidade de proteger as vidas e as propriedades americanas no exterior”, mesmo que fosse com armas. Segundo o mesmo texto, ainda que por vezes se esforçasse

Para limitar esse poder presidencial estritamente à proteção de pessoas e propriedades, ao invés de promover interesses nacionais amplos, essa distinção não foi observada na prática, e assim surgiram os conceitos que se tornaram fonte de sérias controvérsias nacionais nos anos 1960 e 1970: sobre o poder do presidente de usar tropas no exterior para cumprir mandados de

¹⁰⁰ Uma análise de vários dispositivos desta lei é feita adiante (cf. parte I, cap. V).

¹⁰¹ Henkin, Louis. **The Constitution and United States Sovereignty: A Century of Chinese Exclusion and Its Progeny**, 100 Harv. L. Rev. 853, 883-86 (1987). Citado por Op89 FN17: “Thus, a domestic court espousing this view would not, for example, enjoin the President from directing United States officers to overfly another country's territory without that country's consent . . . or to kidnap a wanted criminal from a foreign country . . . [but] would have to accept such directives as an exercise by the President . . . of the prerogative of the United States to take such measures regardless of its international obligations”.

¹⁰² O caso é o do bombardeamento da cidade na Nicarágua. Ver nota 39, supra, e passagem relacionada.

prisão nacionais e para proteger os interesses nacionais, sem buscar a aprovação do Congresso¹⁰³.

Não são de estranhar estes excessos. Enquanto uma autorização ao Presidente estiver em vigência, seja essa autorização uma lei escrita ou um costume político, ele tentará avançá-la ao máximo, para que cubra os interesses de seu projeto político¹⁰⁴. É, aliás, justamente contra esta pretensão que os dispositivos constitucionais de controle do poder são estabelecidos. Quanto maior for a possibilidade de interpretação das leis, maior será a probabilidade de que o dever conferido seja excedido. E, vale lembrar, alguma ambigüidade sempre haverá¹⁰⁵. Passa-se facilmente, assim, da proteção dos cidadãos no exterior para a defesa dos interesses nacionais. O problema, na verdade, pertence a um tema mais geral: o poder conferido ao Estado para o uso da força. Como definir o limite entre proteção e “interesse”? Discutiremos esse problema a seguir¹⁰⁶. Para esse ponto do texto, contudo, o fato é que, apesar dos casos citados, e de outros que ocorreram, essa prática não gerou conseqüências tão amplas quanto aquelas produzidas no início do XXI.

De todo modo, um aspecto subjacente que deveria ser notado é que quando se discute o uso da força fora do território do Estado, assume-se a possibilidade deste uso, afirma-se a viabilidade desta política. Isto é, ao menos que se tratasse de superestimar o próprio poder¹⁰⁷ – o que não parece ser o caso, e o que os eventos históricos mostram diferentemente –, essa discussão representa a auto-afirmação de um Estado e as considerações acerca da moralidade ou racionalidade da utilização da própria potência. Em grande medida isso evidencia a importância política que tal Estado

¹⁰³ “This incident and this case were but two items in the 19th century advance of the concept that the President had the duty and the responsibility to protect American lives and property abroad through the use of armed forces if deemed necessary. The duty could be said to grow out of the inherent powers of the Chief Executive or perhaps out of his obligation to “take Care that the Laws be faithfully executed.” Although there were efforts made at times to limit this presidential power narrowly to the protection of persons and property rather than to the promotion of broader national interests, no such distinction was observed in practice and so grew the concepts which have become the source of serious national controversy in the 1960s and 1970s, the power of the President to use troops abroad to observe national commitments and protect the national interest without seeking prior approval from Congress.” O título do texto é “Protection of American Rights of Person and Property Abroad”, disponível em <http://law.onecle.com/constitution/article-2/45-protection-of-american-rights-abroad.html>.

¹⁰⁴ Vale lembrar a máxima do Duque de Rohan: “os interesses comandam o príncipe” (cf. parte I, cap. V, 5).

¹⁰⁵ Retornarei a este problema na Conclusão, relacionando-o ao tema da razão de Estado na democracia.

¹⁰⁶ Cf. nota 136, *infra*, e passagem relacionada.

¹⁰⁷ Discutimos como o saber e o cálculo é elemento importante para a política da razão de Estado que busca ampliar o poder. Cf. parte I, cap. IV.

possui desde muito pouco tempo após a própria fundação; o poder que ele possui desde, pelo menos, o processo de debate constitucional que o definiu como Estado único¹⁰⁸.

Dado o primeiro passo, ou seja, após dizer “eu posso”; passa-se por “eu quero?” e, por fim, pergunta-se “eu devo?”. Como se sabe, as mesmas perguntas são o centro dos questionamentos morais de um indivíduo. Para o pensamento organicista da política, o problema que discutimos seria uma questão moral subjetiva que o Estado se coloca. Considero, contudo, que a discussão moral mais relevante para essa prática estatal não é “subjetiva” neste sentido, e que este problema é mais propriamente tratado por análise institucional que por uma analogia entre o Estado e o indivíduo.

O debate, portanto, faz-se sobre o tema da responsabilidade do Estado, entendida sob a perspectiva dos princípios democráticos da prestação de contas e do controle do poder estatal. Por esta perspectiva, conferir mais poder ao Executivo exige também um maior controle de suas ações, para que seja possível fazer com que um governante dotado de tais poderes responda pelos atos e, sobretudo, pelas infrações cometidas. Quando realizadas pela ótica institucional, o debate do problema geralmente se limita a estas questões. Por mais que tal debate busque meios para impor limites à ação do Estado praticada pelo Executivo, ele ainda é, a meu ver, insuficiente.

Outra questão deveria ser colocada antes disso, como ponto de partida: é possível evitar tais infrações após o poder ter sido conferido? Esta última pergunta pretende garantir as liberdades individuais contra o poder do Estado, mas em geral é suprimida por políticos e estudiosos que observam o estudo de leis e política como cálculo, e o Estado como máquina para a qual deve ser encontrada a eficiência máxima¹⁰⁹. Se o problema das ciências sociais, de um modo mais geral, é fazer cálculo independente dos fins, se constatará logo que o Estado está repleto de necessidades às quais não se deve questionar, mas compreender e preencher.

Por tais procedimentos de simples racionalização, passa-se da análise crítica de uma organização política baseada nas relações humanas, à verificação das contas. É desconfortante perceber que mesmo estudiosos que professam orgulhosamente uma concepção democrática da sociedade, não se questionam se o poder deve ser conferido

¹⁰⁸ Cf. parte II, cap. I, 1.2.

¹⁰⁹ Discutimos sobre a racionalização do Estado. Cf. parte I, cap. V, 3.

ou não, mas restringem-se à discussão de como se pode conferir o poder de modo menos arbitrário, isto é, limitam-se ao debate sobre o melhor meio.

Por compreensões semelhantes, grande parte da discussão que é desenvolvida por comentadores destas práticas e de outros “abusos de poder”, gira em torno de sua simples viabilidade, questionando, por exemplo: é possível sustentar tal política por um tempo maior que alguns anos? Estamos de volta ao cálculo. Sob uma perspectiva mais ampla a questão pode ser levada ao problema fundamental da teoria política moderna, o da manutenção do poder político. Se observamos pelo problema geral da manutenção do poder, igualmente, continuamos no cálculo: Essa prática permite preservar o poder?

Por que, afinal, não abandonar a pergunta fundamental da teoria política moderna – “como se mantém o poder?”; e passar à pergunta fundamental da política em geral: como melhor organizar a vida em sociedade? Tais práticas teriam muito pouco a dizer frente a esta última questão.

3.1. Soberania

Para a questão estatista da possibilidade de manutenção do poder, uma resposta mais comum, na discussão do caso, indicava que utilizar a força no exterior para fazer cumprir leis internas poderia sim ajudar a manter o poder. Para isso, contudo, acrescenta-se a condição: desde que se obtenha o consentimento do país no qual a ação será realizada. Por esse motivo a Op89 não se dá o trabalho de discutir a legitimidade de ações com cooperação ou consentimento do outro país. O que é adotado como pressuposto, contudo, pode ser longamente questionado pela teoria político-jurídica da formação contratual do Estado¹¹⁰, que ainda é a filosofia por trás dos sistemas jurídicos atuais¹¹¹.

¹¹⁰ Além dos textos clássicos da política moderna, como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant, a teoria política que remete de algum modo ao contratualismo como base da argumentação não está tão distante como poderia parecer. Após a retomada do contratualismo por John Rawls, em *Uma Teoria da Justiça*, o argumento contratualista foi revigorado nas discussões da teoria política na segunda metade do século XX, tanto por meio de “seguidores” desse autor, quanto por meio de seus críticos. De todo modo, mesmo que se considere a inadequação da abordagem para a teoria atual, é de se constatar que os sistemas

Em todo caso, nos documentos do Departamento de Justiça, o problema da legitimidade da ação extraterritorial com o consentimento do governo estrangeiro parece ser desfeito com base na soberania do chefe de Estado: se o Executivo do outro país autoriza a ação, ela é legal. Pressuposto que, tomado isoladamente, como nesse caso, lembra bastante os princípios de monarquias absolutas. O fato é que a Op89, ao adotar esse pressuposto, reconhece, portanto, o princípio de soberania. Apenas a retórica motiva então o argumento daquele texto quando ele diz que o parecer de 1980 “não explica a fonte jurídica [da] limitação da autoridade dos Estados Unidos” ao afirmar que o país é limitado no exterior pela soberania dos outros Estados¹¹². Note-se que não é por acaso que a Op89 aponta em seguida que a “provável” fonte jurídica da limitação que o parecer de 1980 afirma, é uma decisão judicial da Suprema Corte. Ou seja, ao indicar que a soberania dos outros países é reconhecida principalmente por uma questão da política interna americana, lança-se, desde o início do texto, a base para a subsequente invalidação de que o fundamento prático da soberania seja o direito internacional. Também colabora com essa ofensiva contra o direito internacional a afirmação, já ao fim, de que a soberania não é um conceito jurídico, mas um fato derivado do controle

jurídicos atuais da maioria dos Estados ocidentais, e de muitos outros, mesmo não democráticos, fundamentam-se nas concepções constitucionais da lei e em uma idéia de contrato que se segue às assembleias constituintes. Na Constituição americana, sobretudo, esta idéia de um contrato entre os cidadãos fica bastante clara já na sua primeira linha.

¹¹¹ Afinal, no caso citado de um interrogatório realizado por agentes americanos, no México, de cidadãos locais, porque a pessoa interrogada teria algum dever de responder aos seus interrogadores? Pretender resolver o problema pela lógica da força não resolve o problema para a teoria política, ou para a interpretação jurídica, uma vez que, pela lei, o cidadão deve obediência apenas aos agentes de seu próprio Estado – e no caso de um estrangeiro, à jurisdição territorial onde este se encontra. Alguma formalidade seria encontrada caso os interrogadores fossem os próprios policiais mexicanos, autorizados pelo governo daquele país.

No caso do cidadão interrogado por estrangeiro, seria ainda possível considerar que um contrato entre ambos os soberanos permitiu que os americanos realizassem o interrogatório, assim como Hobbes argumenta que o cidadão de um país que se mantém seguro em outro país deve isso a um acordo entre os soberanos (Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. II, 21; p 190). Isso certamente resolveria o problema da relação entre Estados, ao menos sob a perspectiva absolutista, na qual o soberano pode dispor de seus atos à sua vontade. O argumento, contudo, não responde à relação que buscamos, entre o cidadão e o Estado.

Ocorre que segundo a teoria política que observamos, a obediência é devida àquele que irá lhe garantir a segurança. Assim, caso se respondesse que o interrogado deveria responder por medo da morte, a resposta, ou reforçaria o fato de que o governo mexicano estaria descumprindo seu dever ao não proteger seu cidadão; ou, pela teoria hobbesiana, resultaria na possibilidade de que o interrogado se convertesse, naquele momento, em “súdito” do governo americano, a quem obedece para que sua vida lhe seja poupada. Nesse último caso, o governo mexicano não teria fundamentos para protestar pelo seqüestro do interrogado pelos americanos, ainda que pudesse reclamar da invasão territorial.

¹¹² Ver nota 20, supra, e passagem relacionada.

efetivo¹¹³. Por fim, é por afirmar que os EUA é um país soberano, que se diz que o Executivo e o Legislativo podem agir de modo a contrariar o direito internacional¹¹⁴.

Não se pode dizer, portanto, que não há um reconhecimento da soberania no documento. Antes, deve-se considerar que há um reconhecimento seletivo ou circunstancial – diferente, sem dúvida, das considerações feitas sobre a soberania sob o ponto de vista legal ou da política tradicional. Reconhece-se a soberania dos territórios efetivamente controlados pelos Estados, assim como a soberania do próprio Estados Unidos.

A possibilidade de uma soberania formal, contudo, só existe para os Estados Unidos; os demais Estados podem se auto-declarar juridicamente soberanos, mas isso só será reconhecido pelo Estado americano se preenchida a condição do controle material. Tal interpretação da soberania considera, visivelmente, um “estado de natureza” absoluto no cenário internacional¹¹⁵, contrariando as tendências de expansão do direito internacional na segunda metade do século XX.

Mesmo assim, apenas com esses argumentos não parece ser possível defender uma “presidência imperial”, já que persistem certos limites à ação do governo – a soberania dos Estados que controlam o seu território. Ou, para colocar de outro modo, até este ponto, este seria apenas um pensamento que se auto-promove: “nós

¹¹³ Ver nota 72, supra, e passagem relacionada.

¹¹⁴ Ver nota 63, supra, e passagem relacionada.

¹¹⁵ Segundo os tipos de relações que existem entre os Estados considera-se que o cenário internacional possa ser tratado como um “sistema”, “sociedade” ou “comunidade” de Estados. De um extremo ao outro, as atividades de um Estado gera conseqüências para os demais. A diferença é que no caso de um Sistema Internacional os efeitos da ação de um Estado sobre o outro é majoritariamente arbitrário relativamente ao que sofre o impacto da ação; no pólo oposto, o de uma Comunidade Internacional, haveria uma coordenação entre os Estados, a fim de que algum benefício comum fosse mais facilmente atingido.

Para muitos estudiosos, o desenvolvimento do direito internacional no fim do século XX, sobretudo devido a temas de direitos humanos e de meio ambiente, tendia à idéia de comunidade, ou, pelo menos de Sociedade Internacional. É verdade que muito poucos Estados se permitiam agir de modo totalmente descoordenado no período ao qual nos referimos, no entanto, formar efetivamente uma comunidade, parece para o contexto histórico mencionado, mais uma realidade regional, que global. Partindo de considerações geográficas e geopolíticas, diria que cada um desses conceitos vigorava simultaneamente, em diferentes situações. Mas é verdade que se considerarmos que jamais houve uma coordenação tão intensa e constante entre os Estados, podemos, de fato, considerar que a tendência apontava para uma idéia de comunidade – ainda que essa tendência não tenha se efetivado.

temos o nosso direito de soberania e o fazemos valer, que os outros façam o mesmo se quiserem afirmar o seu próprio”¹¹⁶.

3.2. Direito internacional

Interessa desdobrar a relação apresentada na Op89 entre direito internacional e soberania. A soberania permite suplantar o direito internacional, argumenta-se ali¹¹⁷. Porém, percebe-se, fica reconhecido que a soberania não é apenas um elemento do direito interno; mas é, também, um componente do direito internacional. Assim, o documento teoriza, é o próprio direito internacional – a soberania – que permite o desrespeito à soberania dos demais Estados, e, portanto, ao próprio direito internacional. Lógica precisa, que se encaminha para concluir que o direito internacional é um conjunto de “regras flexíveis” em constante mutação.

Em síntese, e colocando de outro modo, parece que estamos diante de uma dialética oitocentista: o direito internacional contém sua própria negação, que ao invés de exterminá-lo e criar algo novo, é justamente o que permite a continuidade de sua existência. Na negação não há novidade, há continuidade. Enquanto falarmos em soberania estaremos falando também em direito internacional: se negamos o direito internacional em nome da soberania, estamos perpetuando esse direito, já que afirmamos o seu elemento fundamental. A visão apresentada pela Op89 é, sem dúvida, estratégica e direcionada a atingir um fim determinado, contudo, são argumentos com os quais deve lidar qualquer um que se proponha a definir o direito internacional com base na soberania, ou seja, todos que lidam com a lógica formal do direito internacional e não com as relações de poder que nele atuam.

Na política entre os Estados, a solução prática que surgiu para o problema foi resultado dos costumes das relações internacionais, daí se falar nas “leis de costume do direito internacional” (*customary international law*). Em grande medida a

¹¹⁶ Perceba-se que, neste discurso, as leis internas e o poder externo são elementos que estão indiscutivelmente vinculados; as primeiras só podem ser garantidas caso haja o último, e o último se conserva ou se expande exclusivamente segundo as determinações das primeiras. Em última instância, é a defesa da lei que exige a postura agressiva defendida.

¹¹⁷ Ver nota 68, supra, e passagem correspondente.

soberania passou a ser tratada como um direito, em seu sentido formal, prescindindo do controle material do território¹¹⁸ – contrariamente ao que sustenta a Op89. Apesar de ser verdade que “regras claras” nem sempre são produzidas pelo direito internacional, a soberania não só é uma dessas regras claras, feita assim pelos eventos históricos, mas também uma regra fundamental desse direito. Muitas outras regras do direito internacional são violadas sem que o direito de soberania se enfraqueça por isso.

Defender que a soberania é apenas o controle material de um território, porém, é ameaçar a própria existência do direito internacional, como é entendido desde o início da era moderna. É destruir um sistema que é a continuidade do direito das gentes, ou mesmo, antes disso, do sistema estatal em geral. Desconsiderar um direito de soberania é ameaçar uma instituição que se chama Estado, sobre o qual se construiu a política moderna. Qual seria o motivo, então, que a Op89 teria para produzir um argumento de tal modo arriscado para o próprio Estado?

A questão é conveniente, porque há, percebe-se, uma diferença em dois argumentos que o documento apresenta como se fosse um só. Dizer que o Estado pode violar o direito internacional, como discutimos, é defender a soberania – a sua própria – e, logo, a base do direito internacional. Outra coisa, que apresenta conseqüências distintas, é afirmar que só existe soberania material, e que não há um direito formal de soberania.

Obviamente que um argumento que pode minar a idéia de Estado pode ser um “tiro que sai pela culatra”, isto é, se o argumento pretendia defender o Estado, ele pode acabar por destruí-lo. Observe-se, porém, que aqui, como ao longo de todo o texto, há uma confiança que afirma o próprio poder, que faz com que esse perigo seja descartado. Há, contudo, neste ponto, uma problemática recorrente, inerente à própria utilização do termo *poder*: trata-se de distinguir sua materialidade – potência ou força – de sua subjetivação – a auto-valorização ou o julgamento de outros sobre essa potência.

¹¹⁸ Casos de violação desse direito são numerosos, mas ainda assim não são a regra. O desrespeito à soberania de um país, nas leis de costume internacionais convencionais, entende-se freqüentemente como uma intenção de afrontar o país invadido, em ato de ofensa, ou até de guerra. Quando há violação da soberania de um país qualquer, freqüentemente produz-se protestos e reprimendas por vários outros que não possuem qualquer indisposição real contra o país invasor e cujas declarações visam muito mais manter esse direito do que criticar o caso específico em defesa do país cuja soberania fora violada. Também esses costumes indicam que esse reconhecimento formal tornou-se prático.

A questão é a de saber, portanto, se o poder americano é mais material ou subjetivo. A partir disso, pode-se expor a pergunta: em um sistema global não-estatal, os Estados Unidos resistiriam na forma estatal? Se não, o tipo de organização política que este Estado assumiria, seria igual à dos demais povos, ou seria superior, como a de um Império? Talvez seja esse o motivo pelo qual Jonathan Bush indicou William Barr, produtor do memorando, como apoiador linha dura dos projetos de uma “presidência imperial”¹¹⁹, já que, certamente, os defensores das idéias que se encontram naquele parecer não considerariam fazer todo o esforço que essa política exige, para permanecer em situação de igualdade. O problema é o de como predominar. No pensamento político chama-se *Império* um poder que não reconhece limites exteriores, que tende a tudo incluir.

Não é, então, apenas o direito internacional em seus aspectos mais normativos, e logo, mais controversos, que se questiona. A soberania é considerada um ponto de apoio seguro para os Estados, seja na política ou na retórica, justamente pelo fato de que possui um reconhecimento que poderíamos dizer quase-consensual na política internacional. Entre a lógica de outros argumentos, os quais colocam dificuldades reais ao pensamento progressista, apontar a natureza flexível e mutável do direito internacional como justificativa para a transgressão, parece simples artimanha intelectual. Diferentemente do que se pretende fazer parecer, a soberania, assim como as leis dos costumes internacionais em geral, não é uma norma “incerta” da prática corrente dos Estados. Apesar de ter sofrido modificações em seu funcionamento, desde o Tratado de Westfalia, reconhecido como o marco de sua criação, a soberania persiste, e até muito pouco tempo, de modo quase nada controverso¹²⁰.

Exaltando o domínio, porém, a Op89 coloca duas possibilidades quanto à relação do Estado com o direito internacional: ser subjugado por “regras externas”, ou “moldar” os costumes internacionais. A possibilidade de uma ação internacional agressiva torna-se *necessidade*. Não há participação: existe ação ou reação. É a lei do

¹¹⁹ Ver nota 98, *supra*.

¹²⁰ Do ponto de vista teórico, a soberania parece, efetivamente, não ter se tornado consensual, mesmo porque a integralidade do conceito dificilmente se constata, nos diferentes momentos históricos. Seria difícil, porém pelo menos sob a ótica da política cotidiana, negligenciar o papel que essa idéia exerce nas relações entre os Estados e dentro deles.

mais forte¹²¹. Nenhuma coordenação, e menos ainda, uma cooperação, é possível; é o estado de natureza que se descreve. Qualquer relação se resume à dicotomia comando ou obediência. Retoma-se o pensamento conservador que, desfazendo qualquer observação empírica, entende que a vida não está na participação, mas na capacidade de se impor sobre o meio¹²².

Assim, pouco importa o reconhecimento generalizado de um preceito, seja ele escrito ou de costume; se em algum momento a vontade do Estado for detida por alguma regra que ele não pretendia obedecer, se entenderá que o Estado estará sendo subjugado. O direito internacional, assim como o conhecemos é desbancado. A motivação do texto se sobrepõe à coerência teórica absoluta: a transgressão do direito internacional que antes o perpetuava agora o elimina. É interessante que se utilize “*shape*” para se referir a uma política externa livre de restrições. “Moldar” funciona no texto em seu sentido corriqueiro: ato de dar nova forma. Daí, o documento sugere que se molde o conteúdo das normas internacionais, rejeitando a norma vigente e criando uma alternativa¹²³. Trata-se de substituir, não apenas de modificar. Sai o direito internacional. Entra a “norma alternativa”, aquela moldada pelos Estados Unidos. Um Estado pretende impor as regras das relações internacionais. Parece cada vez mais desnecessário perguntar: Império?

Se as leis de costume do direito internacional, que possuem força muito mais pelos fatos do que pelas palavras, são assim consideradas, pouca expectativa deveria haver quanto aos tratados ou leis mais normativas, ou quanto a declarações de princípios. A Op89 cita a doutrina que diferencia os tratados legalmente vinculantes e aqueles que não o são, a qual havia sido consolidada havia pelo menos dois anos, quando da produção da Op89¹²⁴. Se tal doutrina possui maior aceitação nos Estados Unidos, sua aplicação prática não é tão fácil quanto o documento sugere. Dificilmente se encontra uma relação de quais tratados são ou não auto-executáveis. Dificuldade

¹²¹ Muitos comentadores das ações de seqüestros no exterior utilizaram expressão similar em suas críticas: “lei da selva”.

¹²² “I repeat, to be alive is to participate in a continuous stream of influences from the outer world and acts on the outer world, in which we are merely the transitional stage.” (Wiener, Norbert. **The human use of human beings: Cybernetics and Society**. London: Free Association Books, 1989. VII, p. 122).

¹²³ Cf. epígrafe, nota 1, supra.

¹²⁴ O *Restatement (Third)* seria sua consolidação prática. Ver nota 64, supra, e passagem relacionada.

ainda maior se dá porque o parecer de 1989 considera possível que no texto de um mesmo tratado haja provisões que sejam auto-executáveis e outras que não o sejam.

Para efeitos práticos, diz-se, em termos gerais, que a auto-executoriedade depende da intenção no contexto da assinatura do tratado, e de sua semelhança com um ato legislativo, isto é, da especificidade dos tratados, da linguagem utilizada, e de quão adequadas são as regras propostas para promover os direitos que pretende garantir¹²⁵. O problema apresentado acerca do vínculo legal gerado por acordos, tratados e outros documentos internacionais é um dos grandes temas do direito internacional¹²⁶, sobretudo após a sua expansão rumo às esferas dos direitos consideradas tipicamente nacionais – como, por exemplo, os direitos sociais e culturais. O argumento contrário aos direitos humanos de um modo geral, como sempre, faz-se em nome da soberania. Esta idéia é desdobrada para argumentar pela inviabilidade desses direitos, causada pela inexistência de um poder Executivo hierarquicamente superior, na relação entre os Estados.

Em desacordo, diria que a dificuldade está menos na ausência de hierarquia do que na intenção, característica da instituição estatal. Muitos Estados se vêm forçados a assinar tratados de direitos humanos, por exemplo, não porque estão dispostos a observar seus princípios, mas por motivos diversos, como pressão de outros Estados, ou a prestação de conta doméstica diante da opinião pública¹²⁷. Por razões dessa ordem é

¹²⁵ Cf.: Kirgis, Frederic L. **International Agreements and U.S. Law**. Maio de 1997. Disponível no site da American Society of International Law: <http://www.asil.org/insigh10.cfm>. Cf., também, West's Encyclopedia of American Law. **Self-executing treaties**. Edition 2, 2008; disponível pelo Free Dictionary, em: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Self-Executing+Treaty>.

¹²⁶ O problema mais geral aí envolvido é problema central em grande parte da literatura da razão de Estado, qual seja, o do cumprimento das promessas pelo soberano. Como dissemos, um pergunta recorrente que os autores da razão de Estado buscavam responder, era se o príncipe poderia romper os pactos que fazia. Cf. parte I, cap. V, 1.

¹²⁷ Desses dois motivos, a pressão de outros Estados, sem dúvida, é válida com muito mais força quando nos referimos a Estados menos importantes no cenário político internacional, os quais muitas vezes dependem de potências regionais ou globais para poder ter alguma presença externa. Para esses Estados, também, uma intervenção humanitária é uma “ameaça” muito maior que para grandes potências, mesmo que estas cometam atrocidades semelhantes. Este é outro motivo pelo qual funciona melhor sobre eles do que sobre as grandes potências as pressões dos demais Estados para que eles assinem esses tratados; isto é, assinando os tratados podem demonstrar que estão realizando esforços internos e que não há necessidade de intervenções.

O segundo motivo, a prestação de contas junto à opinião pública, pode ser relevante por duas razões. Primeiramente essa prestação de contas pode ser considerada de modo mais geral, quando um Estado se vê obrigado a um tratado pelos valores da sociedade. Se assim for, como ocorre com frequência, as instituições estatais possuem valores mais conservadores que os setores que as pressionam, caso no qual a assinatura ocorrerá como uma espécie de ato retórico. A outra razão, mais pontual, é a da

que, muitas vezes, um texto específico, exigindo o cumprimento de determinadas ações ou metas, geralmente tende a indispor os países à sua assinatura; motivo pelo qual muitos acordos internacionais são feitos com linguagem abrangente ou ambígua e, em certos casos pode-se dizer, mesmo, contraditória. Alguns tratados chegam a especificar modos de implementação, porém, muitos deles são declarações de princípios e dificilmente definiriam um processo de ação legal a ser seguido pelo poder Executivo, assim como fazem as leis internamente.

Ainda assim, isto é, mesmo sem definir o processo, eles apresentam princípios comuns e um fim a ser alcançado. A ausência de uma norma procedimental em muitos tratados multilaterais deve-se, em parte, ao reconhecimento das diversidades políticas e sociais das partes envolvidas e, em alguma medida, à compreensão da inviabilidade prática de fixar normas de implementação – que seriam vistas como imposições e se tornariam uma justificativa a mais para descumprir o que foi acordado. Logo, desde que se pretenda possuir uma compreensão crítica do tema, não se deveria aceitar a visão que considera essa falta de orientações específicas como justificativa para inutilizar o conteúdo do tratado. Ao contrário, é a utilidade que se busca ao dispensar tais orientações. Desde que alguma intenção exista, pode-se agir de muitos modos para se chegar ao mesmo fim. Obviamente, porém, as possíveis maneiras de implementar um tratado tampouco são infinitas. O *modus operandi* de um Estado em relação ao fim estabelecido não pode se opor a esse fim. Em um tratado para acabar com as práticas de tortura, por exemplo, um país não pode torturar presos de organizações criminosas que torturam seus reféns, para acabar com a tortura no país.

Desse modo, parece claro que, caso se pretendesse manter um mínimo de coerência, mesmo na ausência de orientações procedimentais, os princípios e os fins definidos no tratado não devem ser invalidados. Se não se chegou a acordos quanto a procedimentos, que os procedimentos sejam definidos segundo as condições individuais. Se foram definidos os princípios e objetivos comuns dos signatários, que

aprovação política da gestão do chefe de Estado e a importância dessa avaliação para as eleições seguintes. Em qualquer desses casos, o motivo da assinatura de um tratado pode ser considerado diverso dos motivos pelo qual se pretende implementar o tratado – o que não significa que não serão produzidos resultados práticos, mas apenas que tais resultados serão menos importantes ou mais difíceis de serem atingidos.

tais objetivos não sejam ignorados ou contrariados por nenhum deles¹²⁸. Contra isso, porém, sustenta-se a descrição do Estado, em qualquer de seus três poderes, para agir em conformidade ou dissonância ao que havia sido estabelecido.

3.3. Da defesa e da razoabilidade

Frente a tudo isso, não é de se estranhar que se defenda que uma ação contrária ao direito internacional que atinja os EUA deva ser respondida com outra ação unilateral deste último, mesmo que o país também contrarie o direito internacional¹²⁹. A interpretação é a de que o soberano possui direito de se defender, reconhecido, inclusive, pelo direito internacional. A discussão é feita com base na segurança nacional, cujo tema será desenvolvido nesse ponto apenas relativamente ao caso específico da Op89.

Esse direito de autodefesa é um direito de regra, muito mais que de norma, isto é, trata-se de algo que deriva da verificação de prática recorrente, e não de uma tentativa de definir um modo de agir pelo *dever ser*. Não haveria sentido proibir que um Estado não se defenda quando há risco para sua preservação, e a própria Carta da ONU o reconhece¹³⁰. A mesma consideração – raramente discutida – poderia ser feita no que concerne o indivíduo em sua relação com o Estado: porque o indivíduo não deve reagir em casos de ameaça à sua vida ou à liberdade¹³¹. Em todo caso, o direito de autodefesa

¹²⁸ A coerência, contudo, está longe de ser a preocupação dos Estados. Não é possível entrar, aqui, na discussão do motivo pelo qual os tratados não são considerados da maneira aqui proposta. Parte do problema, contudo, deve-se à interpretação dos próprios membros do poder Judiciário de que tratados internacionais possuem conteúdo apenas quando estabelecem procedimentos. Esperando pelo exercício de uma autoridade internacional inexistente, juristas e comentadores, ao invés de orientar a liberdade do Estado para o cumprimento do tratado cuja assinatura não foi imposta, passam a entender que essa liberdade só pode ser exercida quando se negligencia as provisões aceitas.

¹²⁹ Cf. nota 1, supra.

¹³⁰ “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.” (Carta da ONU. Artigo 51).

¹³¹ Problema tratado por Hobbes, que conclui que, em ameaça iminente à vida não há dever de obediência. Para o autor, o indivíduo é também livre para resistir quando sua liberdade é ameaçada, como, por exemplo, em situação de encarceramento (cf. Hobbes. *Leviatã...*, op. cit., II, 21; p.189). Vale lembrar que nas leis “liberais” sob as quais vivemos, temos na “resistência à prisão” um argumento criminal. Poderíamos entender que isso significa que nosso sistema “democrático” nega o direito de resistir à tentativa de privação de sua liberdade, que é reconhecido pelo “absolutista” Hobbes? (continua)

do Estado, ao menos nos moldes consagrados pela prática internacional, diz respeito, sobretudo, às situações de conflito entre Estados. Para preservação do território ou retaliação por ataques, o Estado revida, contra outro Estado, as agressões sofridas¹³². Inicia-se, a partir disso, uma situação de guerra e as eventuais alianças.

A Op89, contudo, pretende aplicar esse direito, cujas práticas são relativamente bem definidas, ao combate ao tráfico de drogas e ao terrorismo. Interpretação que constitui uma estratégia legal, apenas, mas que foi reiterada nos anos seguintes. Isto é, ao contrário do que se argumenta, o direito de autodefesa não reconhece a possibilidade de que um Estado desrespeite a soberania do outro para capturar fugitivos que são também criminosos no Estado invadido. No máximo, o argumento da autodefesa admitiria a legitimidade de uma declaração de guerra contra o Estado que não se empenha ou não é capaz de extraditar o criminoso solicitado, se este criminoso representasse uma grave ameaça ao Estado solicitante. Note-se que estamos já em uma situação que não se configura facilmente; que pressupõe que a pessoa ou a organização da qual essa pessoa participa seja uma ameaça ao Estado – e não um criminoso de menor importância – que solicita a extradição. Mesmo com tal suposição,

Renato Janine Ribeiro argumenta que a desobediência é justificável na teoria hobbesiana em casos de ameaças ainda menos imediatas do que o encarceramento, como é a miséria. Muitos liberais, contudo, em suas críticas ao absolutismo hobbesiano concluem de modo oposto quando se trata do direito irrevogável que o indivíduo tem de manter sua vida. Discutindo o papel da vontade em Hobbes e em Locke, Janine Ribeiro argumenta que Locke protege a vontade da interferência da coação – isto é, quando é a coação que leva ao contrato, não há vontade do coagido em tal contrato –, mas permite que ela se subordine à fome, diferentemente de Hobbes que a encontra tanto no subjugado quanto no faminto. A consequência é que, para Hobbes há direito de resistência frente à coação e frente à fome, enquanto que para Locke, há apenas o primeiro: “Sem consentimento não há representação, mas ele pode resultar de uma coação, como no caso do vencido. Será então irrisória a liberdade que tem, de escolher entre a morte imediata e uma vida a servir? nulo o seu compromisso? Locke assim argumenta; mas, se exclui a coerção física, tolera a pressão da fome [nota 111: Cf. a tese lockiana de que há terra e emprego suficiente para todos (§§36-37); e a de seu amigo Baxter, de que é melhor o esfomeado morrer que roubar]. Já Hobbes, subordinando a lei ao direito, a justiça à vida, não distingue força física de ameaça econômica (...).” (Ribeiro, Renato Janine. **Ao leitor sem medo, Hobbes escrevendo contra seu tempo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. V, p.169). Ainda sobre a comparação entre o direito de propriedade e o direito à vida: “[Para Hobbes,] O soberano pode confiscar os bens, o esfomeado roubá-los, sem cometer crime: são eles as duas *bêtes noires* de Locke, contra quem funda o direito absoluto do proprietário, criminalizando qualquer ato que o ameace. A moeda retira do pobre os direitos à subsistência; quem rouba merece ser morto; e também não passa de ladrão o príncipe absoluto, que confisca bens ou vidas.” (idem. III, pp. 88-89).

¹³² Concebe-se também a possibilidade de que a retaliação ocorra por “ofensas” a um Estado. Considero, porém, o termo agressão, compreendendo-o em seu sentido físico, especialmente porque esse tipo de agressão é mensurável. Dificilmente outros Estados repreenderiam aquele que responde pela guerra a uma agressão física cometida por outro Estado contra seu território ou cidadãos. Contrariamente a isso, há vários exemplos em que a retaliação por “ofensas” é condenada na política internacional.

contudo, o direito de autodefesa não permitiria, por sua prática, e muito menos por alguma normatividade, o desrespeito à soberania para o seqüestro do criminoso.

Essa retórica legal, que autoriza o seqüestro, permite, no entanto, que se escape à complexidade da situação política pelo uso repentino da força. Torna-se desnecessário declarar guerra, convencer os cidadãos e os Estados, fazer alianças, etc. A ação contra o criminoso é discutida após o ato consumado do Estado policial. Exige-se “remédios”¹³³ para reparar uma infração, cujo caráter de transgressão não é reconhecido pelo Estado que agiu ilegalmente. Se não se repara o erro – porque aquele que deveria fazê-lo diz que não há nada a reparar – a dificuldade que deveria pertencer ao Estado infrator passa a pertencer ao Estado invadido. É este último que deverá promover as críticas, e é também a ele que caberá avaliar a conveniência de declarar guerra para retaliar a agressão. Avaliação que, sem dúvida, resultará em uma resposta negativa, assim como o Estado agressor tampouco teria declarado guerra apenas para capturar criminosos que não ameaçam a sua preservação. Retórica legal, artimanha política, inversão do ônus, preservação do poder.

Esses argumentos da autodefesa são mais bem-vindos quanto maior o perigo enfrentado pelo Estado – ou quanto mais se faz crer nesse perigo. Para fortalecer o argumento da necessidade de autodefesa, as exigências da segurança nacional são extrapoladas, recorre-se ao medo: o inimigo está ganhando força. A ação é entendida como reação, pela *necessidade* de uma resposta a uma agressão precedente:

The United States is facing increasingly serious threats to its domestic security from both international terrorist groups and narcotics traffickers. While targeting the United States and United States citizens, these criminal organizations frequently operate from foreign sanctuaries. Unfortunately, some foreign governments have failed to take effective steps to protect the United States from these predations, and some foreign governments actually act in complicity with these groups. Accordingly, the extraterritorial enforcement of United States

¹³³ Termo usado (*remedies*) em muitas discussões que comentam essas políticas. Aponta-se, principalmente, a repatriação do indivíduo seqüestrado. Mesmo isso, claro, é reparação parcial, como se aponta, já que não restabelece, efetivamente, uma situação anterior.

laws is becoming increasingly important to the nation's ability to protect its own *vital* national interests¹³⁴.

Os Estados Unidos possuem interesses vitais que devem ser defendidos por meio de ações coercitivas extraterritoriais. Se o termo “interesses” pode propor uma postura mais ativa, a alusão a uma situação que se modifica para pior, apresenta o comportamento como sendo algo meramente adaptativo. Estamos diante da construção de uma necessidade, que aparece conjuntamente a outra já discutida: a necessidade de moldar o direito internacional.

Aqui, assim como em muitos outros casos, não é possível conferir um poder e, ao mesmo tempo, limitá-lo. Quando se confere um grande poder, ele simplesmente é utilizado por aquele que o recebe, paralelamente à discussão, institucional ou não, que pode se prolongar indefinidamente: o Estado agiu pela necessidade de defesa, ou pelos interesses de expansão?¹³⁵ Em determinadas situações, o limite entre ataque e defesa para Estados é bastante tênue – o que é extrapolado quando se considera que agir é prevenir contra a necessidade futura de reação, é dar o primeiro passo, mas um passo defensivo¹³⁶.

Conferido o poder de ação em nome da necessidade, porém, se buscará docilizá-lo para momentos em que a “necessidade” não se apresente. A discussão passa, nas leis americanas, pelo termo *razoável*. O controle, então, se exerce *a posteriori* – assim como, aliás, se controla grande parte de medidas coercitivas do Estado. É com

¹³⁴ **Op89 *166.** Grifo meu.

¹³⁵ Ver nota 103, *supra*.

¹³⁶ Para compreensão desse pensamento, ora meramente conservador ora expansionista, pode-se pensar a imagem de círculos concêntricos, cujo ponto central seria o Estado, a primeira esfera exterior seria a defesa – ou qualquer postura reativa –, e a mais distante do centro, o ataque – ou qualquer postura proativa. Segundo esse esquema, quanto mais se afasta do centro maior segurança existe e muitas vezes se estará falando em segurança quando o que se pratica são agressões. O pensamento geopolítico funciona fundamentalmente desse modo, ainda que nem sempre pretenda alcançar o último círculo. Um grande problema é a infinitude das ações que podem ser ditas de segurança segundo essa perspectiva. Por isso, sob essa perspectiva não há lugar para diferenciação: o limite ataque/defesa não é tênue apenas, mas inexistente.

Como pensamento político este é um pensamento pobre, não apenas porque abre caminho para conflitos globais permanentes, mas também porque diminui as categorias de análise das ações estatais. Isso porque, se seguimos este pensamento, os termos interesse, expansão, segurança e defesa podem ser usados como sinônimos intercambiáveis. Por mais evidente que fosse uma agressão, ela poderia ser considerada apenas uma “questão de segurança”. Não admira que ele seja frequentemente utilizado pelos defensores do imperialismo.

recurso à razoabilidade que a Quarta Emenda¹³⁷ pretende proteger os cidadãos de buscas e apreensões aleatórias. Foi, também, julgando desarrazoada a interpretação segundo a qual as leis conferiam ao Presidente poderes para realizar apreensões extraterritoriais, que o memorando de 1980 desautorizava esse tipo de ação¹³⁸. É, ainda, pela razoabilidade da interpretação que diz que quem pode punir pode prevenir, que outro memorando, o do parecer de 1970, sustentava que agentes americanos poderiam portar armas e prender criminosos de pirataria aérea em vôos americanos em qualquer lugar do mundo¹³⁹. Por impossibilidade de fazer de outro modo, ou por vontade de assim manter, basear uma lei na razoabilidade é abrir um vasto campo de ação para a interpretação da lei¹⁴⁰.

Esse problema torna-se exponencial quando é discutido relativamente a temas de segurança nacional. Nessa última passagem – da Opinião de 1970 – essa razoabilidade poderia fundamentar ações preventivas no exterior, caso fosse generalizada para outras áreas, além da pirataria aérea. De teorias de ataques preventivos resultam pensamentos que sustentam desde paranóias militares até projeções de poder internacional. Tudo com um argumento *razoável*: defender-se de um ataque “iminente”. Não custa lembrar que a invasão dos EUA no Iraque, em 2003, apresentou, entre as diversas justificativas, a de que o país possuía armas de destruição em massa e que abrigava terroristas; o que tornava necessária a invasão para a defesa dos Estados Unidos.

A autorização pela razoabilidade permite uma espécie de privilégios ao Executivo; isto é, contrariamente aos princípios democráticos, o que se pressupõe não é a necessidade de controle, mas a boa-fé do autorizado. Concede-se poderes efetivos e materiais ao Presidente e, em troca, se requer ações razoáveis. Troca-se algo objetivo – as armas e o dinheiro disponibilizados – por algo subjetivo – a condição de que a ação seja razoável. Há nisso, claramente uma grande discrepância entre o que se concede e o que se exige. Quando se disponibilizam os meios para uma ação, disponibiliza-se o

¹³⁷ Ver nota 87, *supra*.

¹³⁸ Ver nota 22 e 23, *supra*.

¹³⁹ Ver nota 55, *supra*.

¹⁴⁰ Poderíamos aqui remeter à discussão feita sobre a dificuldade de distinção entre utilidade e necessidade (cf. parte I cap. V, 1). Como ali dissemos, esta diferenciação pertence ao âmbito empírico da política.

emprego desses meios para qualquer situação em que possam ser convenientes, não necessariamente porque a intenção seja esta, mas simplesmente porque, possuindo os meios, há capacidade para agir, e qualquer limitação que não dependa da moral daquele que efetivamente controla esses meios – no caso, o chefe do Executivo ou os altos funcionários – será tardia, e terá que buscar “remédios”.

3.4. Da discrição do soberano

Ao que parece, nem sempre se entende que a presunção de boas intenções na ação do Executivo contraria um sistema desenvolvido para impedir a utilização arbitrária do poder, isto é, a democracia. Acontece que, como argumenta o juiz Nelson, no caso *Durand v. Hollins*, para proteger os cidadãos, por vezes é necessária a ação “mais pronta e decidida”¹⁴¹. Em meio ao ambiente internacional hostil que descrevemos acima, e por causa dele, o Presidente deve depender apenas de sua própria discrição na condução das relações exteriores. Porque possui soberania, o direito internacional não o restringe; no máximo, o aconselha. Porque os tratados não são auto-executáveis, eles o orientam. Aconselhado, interna e externamente, com o pedido de razoabilidade levado em conta, o soberano poderá, segundo sua própria discrição, conduzir os deveres de coerção legal e proteção da pátria. Essa autorização ampla do poder Executivo é, em maior ou menor grau, comum nas democracias representativas. Resquício, provavelmente, do sistema absolutista, a inocultável origem do Estado¹⁴².

¹⁴¹ Ver nota 39 supra.

¹⁴² O absolutismo não legitima moralmente todas as ações do soberano. Ainda que sustente que o soberano não possa ser julgado, há sempre orientações que o soberano deve seguir a fim de manter o Estado. Assim propõe a teoria da razão de Estado que o construiu: que não se julgue o soberano, mas que ele saiba julgar suas próprias ações (cf. parte I, cap. 5, 4.3). A “punição” para o desrespeito dos preceitos do poder viria de uma justiça natural: revoltas, desordens, fim do Estado.

Nos sistemas democráticos, o limite por leis – isto é aquele que se busca impor antes do ato – da ação pela força é sempre precário e, nesses casos, é principalmente a prestação de contas que poderá punir o soberano. O que ocorre é a pretensa antecipação de uma justiça natural, ou sua própria realização em um sistema diferente. Ou seja, o soberano agiu fora dos preceitos do poder: que o poder lhe seja retirado. O julgamento, em qualquer caso, é raro, e quase sempre tardio. A dificuldade que o precede e a dificuldade com que é realizado, nos mostra uma semelhança a mais. Herança de um período que o pensamento liberal chamou “absolutista”, mas do qual dificilmente conseguiria se desfazer em sua totalidade ao preservar parte significativa de suas instituições.

Para a Op89, em visão tendenciosa, mas respaldada por certas leis e práticas, não há limites impostos para grande parte das ações coercitivas do soberano. O memorando prega uma leitura “ampla” (*broad*) das leis, que permita a atuação das agências governamentais, assim como dos poderes constitucionais conferidos ao Presidente. Argumenta-se, por esse motivo, que na ausência de impedimentos explícitos, a autorização para que o Executivo faça cumprir a lei deve permitir realizar operações extraterritoriais. Uma vez defendida a autorização – na verdade, reafirmada, já que, segundo o texto, ela havia sido concedida pela Constituição –, o autor do documento tece seus aconselhamentos, chamando a atenção para o fato de que a legalidade da ação não indica sua viabilidade a qualquer momento. Compreende-se que a atitude pode gerar protestos de outros países, fala-se sobre a sensibilidade do tema, e solicita-se que “por uma questão de prudência” as ordens partam do próprio Presidente ou do Secretário de Justiça¹⁴³. Certamente que tais conselhos não implicam nenhuma restrição específica¹⁴⁴; os conselheiros dos príncipes geralmente não vão além do pedido de prudência.

Conceder ao chefe do Executivo um poder discricionário é tema central à problemática da razão de Estado, doutrina que apresenta muitos dos elementos discutidos aqui. Porque o Estado tem necessidade de agir “de modo pronto e decidido”, alguém deve poder concentrar o poder para tal ação¹⁴⁵. É um motivo próprio, que exige uma razão própria, a qual apenas pode ser compreendida por aqueles que ocupam o cargo, enquanto ocupam o cargo. Em nome dessa razão se permite que o Estado atue em segredo e, por vezes, contrariamente às leis, aos costumes e à moral.

É a racionalidade em seu sentido moderno, econômico: a maior adequação possível entre meios e fins. Em nome dessa utilidade máxima, da eficiência, alcança-se o extremo, o limite, e a inversão: a irracionalidade produzida pela razão. A partir desta valorização absoluta da eficiência, considera-se também, por exemplo, que quanto mais

¹⁴³ Ver nota 75, *supra*, e passagem relacionada.

¹⁴⁴ Na prudência que se exige cabe tanto uma ordem nominal – “prenda tal pessoa” –, quanto um abrangente – “prenda os chefes do tráfico ou terroristas eminentes” –, ou mesmo uma ordem geral – “prenda traficantes e terroristas”. Da década de 1980 para a primeira década de 2000, as ordens parecem ter percorrido este percurso, do específico ao geral.

¹⁴⁵ Trata-se precisamente da personificação da soberania, assim como discutimos em capítulo anterior (cf. parte I, cap. 5, 4.3). A passagem que argumenta que as provisões constitucionais por si só autorizam as ações coercitivas do Executivo, independente do que as leis comuns digam, é representativa desta idéia de soberania personificada. Cf. nota 57, *supra*.

rápido e com menos mortos se ganha uma guerra, mais bem sucedida ela é. Eis a bomba atômica sobre um país devastado. Excesso de racionalidade:

(...) a loucura possui certa forma que consiste no excesso de racionalidade: a paranóia, o sentimento de onipotência, não consegue, no tempo e no espaço finito, encontrar barreiras. (...)

(...) Paranóia é sentença que, na língua helênica, significa “para além do pensamento, da razão”. Um paranóico não é desprovido de razão, mas a possui em excesso, captando cada ato humano ou divino sob a lógica mais coerente, a que desconhece obstáculos naturais ou de moralidade.¹⁴⁶

Se o absurdo da racionalidade militar já havia sido atingido em agosto de 1945, as absurdas racionalidades legais estavam em processo de rápida formação a partir da década de 1980 e parece ter se concretizado no desfecho do caso *United States v. Alvarez Machain*¹⁴⁷, no qual o parecer de 1989 ganha reconhecimento jurídico.

Entre o documento que analisamos e o Patriot Act, seria bom diferenciar o que é “processo” e o que não é, ou seja, o que, na cronologia da política é linha e o que é ponto. A produção da Op89 e as ações conforme as diretrizes ali apresentadas são resultados repentinos e, em sua maior parte, inesperados, do planejamento político. Isso fez com que essas políticas fossem mantidas em segredo, e vistas como secretamente orquestradas, após a publicação dos documentos¹⁴⁸. Observando o comportamento do Estado americano por uma perspectiva histórica, é possível dizer que, o Patriot Act, entre processos e eventos súbitos, é o resultado inesperado de uma continuidade, assim como havia sido, de modo mais tênue, a Op89.

Como se perceberá, o documento que analisamos terá resultados longínquos e, por fim, passará a ser política de Estado. O Judiciário americano, que há tempos vinha indicando a possibilidade de se julgar pessoas capturadas pela força no exterior, mesmo quando a apreensão contraria a soberania de outro Estado, avança esse processo na década de 1990. No Legislativo ocorre o mesmo. Quando o Patriot Act é aprovado, em 2001, não só a interpretação das leis é feita de modo a entender seu alcance

¹⁴⁶ Romano, Roberto. **A Razão Terrorista**. In: O Desafio do Islã e Outros Desafios. São Paulo: Perspectiva, 2004. pp. 60 e 71.

¹⁴⁷ Discutido a seguir cf. seção 4, infra.

¹⁴⁸ Ver passagem referente a partir da nota 92, supra.

extraterritorial; para evitar discussões, este alcance é colocado textualmente na lei aprovada.

4. *United States v. Alvarez Machain*

*Referring to the Barr Memorandum, which essentially was adopted by the Supreme Court, one commentator voiced concern that so long as it is not unequivocally overruled it "lies about like a loaded weapon ready for the hand of any authority that can bring forward a plausible claim of an urgent need."*¹⁴⁹

Uma consequência direta do memorando de William Barr foi o caso de Humberto Alvarez-Machain¹⁵⁰, médico em Guadalajara, um dos três seqüestrados como represália do governo americano à morte de seu agente da DEA¹⁵¹. O seqüestro ocorreu no início de abril de 1990, quando seis homens armados o levaram de seu escritório e o torturam com eletro-choque, ainda no México. Após ter sido levado para el Paso, no Texas, em um avião particular, ele foi entregue aos oficiais da DEA, que o prenderam e levaram a julgamento em Los Angeles¹⁵². Para realizar a operação, o governo americano

¹⁴⁹ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., nota 108, p. 450. O comentador e o texto ao qual se refere são citados como "Jeanne M. Woods, Presidential Legislating in the Post-Cold War Era: A Critique of the Barr Opinion on Extraterritorial Arrests, 14 B.U. Int'l L.J. 1 (1996)". A passagem entre aspas é retomada de uma opinião divergente de um juiz na Suprema Corte, em caso de 1944: "Korematsu v. United States, 323 U.S. 214, 246 (1944) (Jackson, J., dissenting)".

¹⁵⁰ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., nota 6, p. 429: "Many consider the June 21, 1989, legal opinion issued by the Office of Legal Counsel of the Department of Justice as having provided the basis for the actions taken against Dr. Alvarez-Machain and for the territorial violation of Mexico's sovereignty". Cf. também p. 432: "[The Barr memorandum's] conclusions paved the way for the DEA's actions of April 2, 1990, and the kidnapping of Dr. Humberto Alvarez-Machain".

¹⁵¹ Ver nota 83, supra, e passagem relacionada.

¹⁵² Cf. *United States v. Alvarez-Machain* 504 U.S. 655 (1992), disponível em <http://docs.justia.com/cases/supreme/504/655.pdf>; Cf. também Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p.941; e Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., pp.433-4.

teria pagado U\$50 mil aos policiais mexicanos, além dos custos da ação¹⁵³. O evento gerou repetidos protestos por parte do governo mexicano, provocou fortes declarações de desaprovação por parte de vários Estados, no mundo todo – mesmo por parte de países muito próximos à política americana –, além de ser alvo de grandes críticas entre acadêmicos, juristas, e da mídia, os quais denunciavam os EUA por praticar uma política sem leis, comparável a de “Estados terroristas, como a Líbia e o Irã”¹⁵⁴. Alguns críticos reforçavam ainda o constrangimento de que a justiça de seu país se negava a corrigir ações do Executivo, o que, em caso similar, havia sido feito “mesmo pelas cortes da África do Sul”, as quais impediram o julgamento de pessoas após apreensões forçadas no exterior¹⁵⁵.

Em julgamentos de primeira e segunda instâncias, as cortes sustentaram que não possuíam jurisdição sobre o caso porque o seqüestro violava o Tratado de Extradicação que existia entre os EUA e o México; ordenando, por fim, que o réu fosse repatriado¹⁵⁶. Em 1992, a Suprema Corte reverteu o julgado, em um resultado que foi amplamente criticado, e que representou um marco jurídico para o tema de apreensão extraterritorial nos EUA. A decisão foi a de uma maioria de 6 contra 3, e os argumentos apresentados beiravam o absurdo.

O voto da maioria foi formulado pelo juiz presidente da Suprema Corte (*Chief Justice*), Rehnquist, contra o qual argumentou o juiz Stevens e seus apoiadores, com o voto divergente. Tanto a maioria, como o voto divergente sustentaram seus

¹⁵³ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., pp. 433-4, também em Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 977.

¹⁵⁴ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., pp. 941-2: “The Alvarez-Machain decision sparked a remarkable amount of criticism. Far-right columnists and a handful of major papers supported the decision, but most media commentary condemned the decision as condoning a lawless policy akin to the practices of terrorist states like Libya and Iran and at odds with the norms of international behavior. Anthony Lewis called the result ‘a radical reinterpretation of the law ... and the latest manifestation of ... a profoundly dangerous’ trend. Neighboring countries like Canada and most Latin American states, long-time friends including Switzerland and Australia, and more predictable critics, such as Cuba and Iran, agreed with this assessment. The Chinese press, eager to discuss a human rights issue other than the Tienanmen Massacre, joined the chorus”. Cf., também, Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., pp. 437 e seq., onde há um relato dos protestos de 23 países e de organizações internacionais.

¹⁵⁵ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., FN 16: “Some critics were especially disconcerted – as Justice Stevens doubtless intended – by the fact that even South African courts have reversed prior holdings and rejected trial after abduction”.

¹⁵⁶ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., pp. 434-5.

argumentos retomando jurisprudências de aplicabilidade controversa¹⁵⁷ e interpretando o tratado de extradição existente entre os Estados Unidos e o México. A decisão da maioria baseou-se na norma *Ker-Frisbie*¹⁵⁸, que determinava: 1) que uma apreensão irregular não impede o julgamento e; 2) que o processo legal é cumprido quando há uma acusação que é notificada ao réu, e após um “julgamento justo em conformidade com os procedimentos de salvaguardas constitucionais”¹⁵⁹. A opinião divergente apoiou-se no caso *Rauscher*¹⁶⁰, que produziu uma regra segundo a qual, nas circunstâncias de uma extradição, certas proteções são garantidas ao extraditado, mesmo que não estejam presentes no texto. Essa regra estabelecia ainda que, caso houvesse violações dessas proteções, independente da queixa do Estado de origem, o indivíduo deveria ser repatriado¹⁶¹.

No que se refere à interpretação do tratado, o principal argumento do voto majoritário era o de que o tratado não proibia explicitamente a captura pela força, uma vez que não indicava um modo exclusivo pelo qual um país pode obter a custódia sobre o cidadão do outro. Assim, o tratado só se aplicava aos casos nos quais fossem cumpridos os procedimentos convencionais de extradição, e a apreensão de Alvarez-Machain não correspondia a essa situação. A regra *Ker-Frisbie* determinava, então, que o julgamento fosse realizado¹⁶².

¹⁵⁷ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 946: “In reality, the Alvarez-Machain opinions rest heavily on two century-old, entrenched cases, both of which have been open to attack”. As controvérsias da validade desses casos como *common law* são também discutidas nesse artigo.

¹⁵⁸ Essa norma é a união do desfecho de dois casos, **Ker v. Illinois, 119 U.S. 436, 438 (1886)**, e **Frisbie v. Collins, 342 U.S. 519, 522 (1952)**. O caso de Ker diz respeito a um seqüestro realizado por um americano no exterior, no entanto, o agente agiu como um “caçador de recompensas” (*bounty hunter*) e não com autorização do governo. Segundo o professor americano Louis Henkin, o caso, seria uma “reliquia de nossa Idade Média, nossos anos de xenofobia aguda, (...). Nós deveríamos nos envergonhar de retomar esses casos, mais ainda de reafirmá-los.” (Henkin, Louis. **Will the U.S. Supreme Court Fail International Law?**, citado em Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., FN125). O caso de Frisbie, por sua vez, envolvia uma apreensão ilegal do governo, mas não se relacionava com práticas extraterritoriais.

¹⁵⁹ **Frisbie v. Collins, 342 U.S. 519, 522 (1952)**.

¹⁶⁰ O caso envolvia um indivíduo que cometeu homicídio em um barco americano em alto-mar e que fugiu para a Inglaterra, onde foi capturado pelo governo local e enviado aos Estados Unidos. Nos Estados Unidos ele havia sido julgado por outro crime, que não o homicídio cometido, mas decidiu-se por seu repatriamento: “The treaty, the acts of Congress, and the proceedings by which he was extradited clothe him with the right to exemption from trial for any other offense until he has had an opportunity to return to the country from which he was taken for the purpose alone of trial for the offense specified in the demand for his surrender.” (**United States v. Rauscher, 119 U.S. 407, 434-35 [1886]**).

¹⁶¹ Cf. Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., pp.965-6.

¹⁶² Rehnquist, declarou que, ainda que o réu tivesse sido levado de modo impróprio diante da corte: “(...) forcible abduction does not violate the U.S.-Mexico Extradition Treaty. The treaty did not expressly preclude abduction, nor was the abductee brought before the court ‘by virtue of proceedings under an

Mas as intenções das partes no tratado deveriam ainda ser consideradas, como requer os procedimentos de interpretação de tratados internacionais. Diante disso, a maioria dos juízes da Suprema Corte entendeu que a intenção de proibir o seqüestro não estava presente no tratado, uma vez que o México tinha conhecimento tanto das práticas semelhantes ocorridas no passado, quanto da vigência da regra *Ker-Frisbie* na justiça americana. Ciente, portanto, de tudo isso, e não tendo se esforçado para proibir textualmente essas ações de captura, o México não teria a intenção de evitá-las ao firmar o tratado¹⁶³. O argumento vai mais longe, afirmando que, por não haver tal proibição no tratado, interpretá-lo de modo a impedir a apreensão forçada violaria a separação dos poderes, já que representaria uma emenda unilateral ao tratado, feita pelo Judiciário – e negociar do tratado é função do Executivo¹⁶⁴.

O juiz Stevens, do voto divergente, traçou sérias críticas à decisão final. Segundo Jonathan Bush, por questões prudenciais, ele escolheu basear seu argumento, assim como a posição da maioria havia feito, na interpretação do tratado e em um caso de jurisprudência. Segundo o autor haveria diversos outros argumentos que poderiam ter sido usados contra o voto majoritário. O dissenso poderia ter se apoiado nas leis de costumes internacionais ou nas normas de direitos humanos¹⁶⁵. Caso buscasse argumentos de caráter nacional, poderia utilizar ainda o argumento do “poder inerente de supervisão do Judiciário”, ou mesmo tentar rejeitar e reverter a regra *Ker-Frisbie*, confrontando-a ao princípio do devido processo legal. Ao que parece, contudo, nenhuma dessas alternativas teria êxito e, pelo histórico da Corte, elas seriam ainda mais prontamente rejeitadas:

extradition treaty.’ Moreover, the treaty does not ‘purport to specify the only way in which one country may gain custody of a national of the other country for the purposes of prosecution.’ In the absence of a treaty (or other international law violation), the claim fell within the familiar *Ker-Frisbie* rule that improper arrest or seizure does not preclude jurisdiction”. (Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 945)

¹⁶³ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p.950: “The Chief Justice imputed a different intent to the parties, asserting that because Mexico knew about both past abductions (from at least 1906) and the *Ker-Frisbie* doctrine, it was cognizant of American practice. Mexico’s failure to insist upon or to insert a ban on abduction into the treaty showed that such a ban was not part of its bargain.”

¹⁶⁴ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 956: “In one sense, the Alvarez-Machain majority deferred to the Executive Branch, reasoning that inferring a no-trial-after-abduction clause would constitute a unilateral judicial amendment to the treaty, violating the separation of powers”.

¹⁶⁵ A discussão sobre direitos humanos é, realmente, ausente. Porém, não considero irrelevante no texto do voto divergente do juiz Stevens, as referências que este faz ao direito internacional, ainda que, de fato, essas referências aparentemente não tenham constituído a parte principal de seu voto.

The dissent failed to utilize the valid legal basis of human rights law to articulate its revulsion at abduction, choosing instead, like the majority, to view Alvarez-Machain primarily as a treaty case. (...) For its part, the dissent likely focused on treaties in the hope that treaty law would provide an alternative to Ker-Frisbie, and would at least protect those persons abducted in the face of a treaty. (...)

Perhaps the dissent also chose the treaty argument for the more pressing reason that other arguments were, for practical purposes, unavailable. Due process analysis, requiring a frontal assault on Ker-Frisbie, was politically impossible, and arguments grounded in human rights law have never been welcomed in American courts. (...) Thus, the majority relied on the treaty and Ker while the dissent focused on the treaty and Rauscher. *A universe of legal issues was reduced to one treaty and two cases decided on the same day a century ago*¹⁶⁶.

De fato, parece estranho que uma situação nova fosse decidida com regras gerais questionáveis de casos antigos e substancialmente diferentes. Ao que parece, no entanto, o sistema de *common law* americano e suas retomadas de casos anteriores produz constantemente esse resultado. Para os comentadores, a dificuldade de se aplicar os procedimentos da *common law* a esse caso especificamente, se apresentava mais pela controvérsia política que envolvia a questão do que pelo questionamento desse sistema legal.

De todo modo, o juiz Stevens tentou interpretar o tratado por sua intenção – modo de interpretação convencional no direito internacional – referindo-se à leitura da maioria como “altamente improvável”¹⁶⁷. De fato, o princípio segundo o qual tudo o que não é proibido é permitido não se aplica comumente à interpretação de tratados, como pretendia a opinião expressa no voto da maioria¹⁶⁸. Nas palavras do juiz Stevens, se tal compreensão fosse aceita, os Estados Unidos poderiam “torturar ou simplesmente

¹⁶⁶ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p.968. Grifos meus.

¹⁶⁷ **United States v. Alvarez-Machain**, 504 U. S. 655 (1992) Stevens, J., dissenting at 675: “That, however, is a highly improbable interpretation of a consensual agreement, which on its face appears to have been intended to set forth comprehensive and exclusive rules concerning the subject of extradition. In my opinion, ‘the manifest scope and object of the treaty itself’, *Rauscher*, 119 U. S., at 422, plainly imply a mutual undertaking to respect the territorial integrity of the other contracting party. That opinion is confirmed by a consideration of the ‘legal context’ in which the Treaty was negotiated. *Cannon v. University of Chicago*, 441 U. S. 677, 699 (1979)”.

¹⁶⁸ Cf. Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 951.

executar uma pessoa ao invés de tentar extradição (...) porque isso também não estava explicitamente proibido pelo Tratado”¹⁶⁹. O resultado, para ele, foi “chocante”¹⁷⁰ e “monstruoso”¹⁷¹. O texto da opinião divergente termina do seguinte modo:

The Court of Appeal of South Africa—indeed, I suspect most courts throughout the civilized world—will be deeply disturbed by the “monstrous” decision the Court announces today. For every nation that has an interest in preserving the Rule of Law is affected, directly or indirectly, by a decision of this character. As Thomas Paine warned, an “avidity to punish is always dangerous to liberty” because it leads a nation “to stretch, to misinterpret, and to misapply even the best of laws.” To counter that tendency, he reminds us: “He that would make his own liberty secure must guard even his enemy from oppression; for if he violates this duty he establishes a precedent that will reach to himself.” I respectfully dissent.¹⁷²

Um ponto a ser notado é que a referência ao “mundo civilizado” é feita em outros casos em que o Executivo age de modo agressivo em suas relações exteriores. No caso *Exchange v McFaddon*¹⁷³, se sustenta que uma nação que agisse exercendo a soberania territorial em contraposição aos costumes do mundo civilizado, estaria quebrando sua boa-fé. A expressão foi repetida, ainda, em *The Paquete Habana*¹⁷⁴, para

¹⁶⁹ **United States v. Alvarez-Machain**, 504 U. S. 655 (1992) Stevens, J., dissenting at 674: “If the United States, for example, thought it more expedient to torture or simply to execute a person rather than to attempt extradition, these options would be equally available because they, too, were not explicitly prohibited by the Treaty.”

¹⁷⁰ O termo foi retomado pelo juiz Stevens do próprio argumento da defesa do caso, e de alguns *amici curiae*, ao tratar da apreensão. Cf. **United States v. Alvarez-Machain**, 504 U. S. 655 (1992) Opinion of the Court, at 669.

¹⁷¹ Este termo, por sua vez, foi recuperado da opinião do juiz Story, em um caso de 1824 (*The Appollon*, 22 U.S. 9 Wheat. 362 362 (1824), além de ter sido usado na discussão do caso *Alvarez-Machain*, por Henkin, A Decent, relator-chefe do “American Law Institute’s Restatement of Foreign Relations” (ver nota 64, supra). Cf. **United States v. Alvarez-Machain**, 504 U. S. 655 (1992) Stevens, J., dissenting, at 679 and 680-681.

¹⁷² **United States v. Alvarez-Machain**, 504 U. S. 655 (1992) Stevens, J., dissenting at 687-688.

¹⁷³ **The Exchange v. McFaddon**, 11 U.S. 7 Cranch 116 116 (1812) at 137: “A nation would justly be considered as violating its faith, although not expressly plighted, which should suddenly and without previous notice exercise its territorial powers in a manner not consonant to the usages and received obligations of the civilized world”. Ver nota 19, supra.

¹⁷⁴ **The Paquete Habana**, 175 U.S. 677 (1900). Apesar de seu resultado, o caso é visto por Jonathan Bush (ob. cit, p.952-3) como a origem da visão segundo a qual o Executivo possui poderes constitucionais para agir contrariamente ao direito internacional (“(...) American constitutional law nonetheless permits the Executive Branch to violate international law. This seemingly remarkable but widely accepted rule of law is derived from *The Paquete Habana*, decided almost one hundred years ago).

A passagem sobre o “mundo civilizado” é a seguinte: “International law is part of our law, and must be ascertained and administered by the courts of justice of appropriate jurisdiction, as often as

indicar que, na ausência de tratados, o Presidente deveria se guiar pelas leis de costume do direito internacional, uma vez que essas leis eram parte das leis americanas. O próprio caso *Rauscher* utiliza a expressão mais de uma vez. Recuperá-la, assim como retomar os termos acima comentados, parece conferir algumas vozes a mais à opinião divergente.

O julgamento foi uma grande vitória para o Executivo, porque, como vimos, ele referendou muito do que havia sido proposto pela Op98, além de ter, em continuidade com as práticas dos tribunais americanos, afastado o Judiciário dos direitos do controle sobre o Executivo¹⁷⁵. Enquanto o governo se esforçava por diminuir o significado da decisão da Suprema Corte, William Bar, autor do memorando de 1989, teria reagido ao resultado expressando-se publicamente de modo demasiadamente eufórico, a tal ponto que o Secretário de Imprensa, publicou uma declaração reiterando que os Estados Unidos respeitavam as leis internacionais¹⁷⁶.

Temendo que a prática de apreensões extraterritoriais saísse de seu controle, o Departamento de Justiça emitiu, um ano após o julgamento, um memorando para todos os Procuradores (*Attorneys*) americanos para que eles informassem a seus funcionários que o resultado do caso Alvarez-Machain não significava um “ ‘farol verde’ a esforços irrestritos para garantir a custódia sobre pessoas no exterior, sem ter em conta tratados internacionais, ou as leis dos Estados estrangeiros, as leis internacionais, ou a coordenação com o Departamento de Justiça”¹⁷⁷. Apesar disso, o Executivo não obteve êxito total, uma vez que o Judiciário não afirmou, conforme sua intenção, que a condução da política externa pudesse ser controlada exclusivamente

questions of right depending upon it are duly presented for their determination. For this purpose, where there is no treaty, and no controlling executive or legislative act or judicial decision, resort must be had to the customs and usages of civilized nations (...).” (175 U.S. at 700”, citado em **Op89 *173-4**).

¹⁷⁵ Bush. **How Did We Get Here?**..., op. cit., p. 965: “But no court has ever squarely relied on its supervisory power in an abduction case, and the Supreme Court has sharply restricted the doctrine, stating that it constitutes an unwarranted extension of judicial power. Moreover, the unsavory charges against Alvarez-Machain ensured that arguments invoking the supervisory power were unlikely to find a sympathetic audience”.

¹⁷⁶ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., p.445.

¹⁷⁷ Citado em Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., p. 445-6, nota 95: “(‘...’)green light’ for unrestricted efforts to secure custody over persons abroad without regard to international treaties, or the laws of foreign states, international law, or coordination with the Department of Justice.”

pelo Executivo, segundo a descrição do Presidente, devido aos poderes inerentes que possui¹⁷⁸.

Vários foram os efeitos importantes deste resultado. Uma consequência relevante foi a deslegitimação ainda maior do direito internacional naquele país, o que se verificou pelo fato de o voto da maioria ter negligenciado este direito ao preferir “estrategicamente” conferir legitimidade aos poderes do Estado, a basear-se em outro princípio do direito internacional que poderia levar ao mesmo resultado¹⁷⁹. Este outro princípio, *male captus, bene detentus* (“mal capturado, bem detido”) estava já em desuso, mas representaria uma conciliação parcial com as leis internacionais¹⁸⁰.

Após a decisão da Suprema Corte, o caso retornou para o tribunal regional (*Circuit Court*)¹⁸¹, para ser julgado em seu mérito. O que era alegado pelo governo era que o Dr. Alvarez-Machain havia participado na morte do agente da DEA seqüestrado pelos traficantes mexicanos, prolongando sua vida para que ele pudesse resistir por mais tempo à tortura. O resultado não foi menos impressionante do que o da Suprema Corte, e ajudou a aumentar a crítica a tal política. Alvarez-Machain foi inocentado de todas as acusações, e repatriado, após o juiz ter considerado que as acusações do governo eram sustentadas meramente por especulações. Mais tarde, se descobriu, ainda, que o governo havia escondido informações que poderiam facilitar a absolvição¹⁸².

¹⁷⁸ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p.956: “The Alvarez-Machain majority disappointed the other branches by declining to hold that the Executive Branch has exclusive control over extraterritorial enforcement (particularly in the absence of statutory regulation), that the President has nonreviewable or inherent powers in the foreign arena, or that trial after foreign abduction presents a ‘political question’.”

¹⁷⁹ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p.954: “By stressing state practice rather than ostensibly ‘general’ customary principles, the majority lent legitimacy to all state practices, instead of state practices that are ‘accepted as law’ or ‘followed from a sense of legal obligation.’ In other words, the majority’s strategy trivialized customary norms and their bases of legitimacy.”

¹⁸⁰ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p.952: “An equally potent customary norm permits jurisdiction and trial even after an irregular arrest: *male captus, bene detentus* (loosely translated: “improperly captured, properly detained”) which in effect links the Ker-Frisbie rule to international law. There is ample support for *male captus* in mainstream international law, upon which the Court could have relied to reverse the lower courts. Using *male captus*, the majority would have conceded the illegality of the abduction but denied on international grounds that illegal rendition bars jurisdiction”.

¹⁸¹ **Alvarez-Machain, 112 S. Ct.** at 2188.

¹⁸² Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., nota 9.

5. Pós-trauma e readaptação

*Until an executive order or legislative enactment states otherwise, no nation's citizen is safe from the grasp of the United States.*¹⁸³

Um ano depois de sua libertação, Alvarez-Machain abriu uma ação civil contra os Estados Unidos e contra os agentes mexicanos que participaram do seqüestro, os quais viviam, desde então, nos EUA. A ação se estendeu até 2004 e a Suprema Corte sustentou que a lei que permitia que o governo fosse processado por tortura¹⁸⁴ não se aplicava ao caso, uma vez que ele tinha sido cometido fora dos Estados Unidos. Argumentou-se também, por unanimidade, que os agentes mexicanos tampouco poderiam ser processados nos Estados Unidos, em virtude da lei que permitia processar um estrangeiro em tribunais americanos¹⁸⁵, porque essa lei era restrita aos casos tradicionais do direito das gentes – como os que envolviam embaixadores ou pirataria¹⁸⁶.

Após o ocorrido, dois projetos de lei foram apresentados para que se desenvolvesse uma “legislação corretiva”, mas “Nenhum dos projetos foi sancionado. Conseqüentemente, o memorando de Barr e a decisão da Suprema Corte ainda hoje permanecem como boa lei (*good law*)”¹⁸⁷. Se a Op89 era uma arma carregada, como a crítica a descreveu¹⁸⁸, podemos dizer que, nos anos seguintes ela iria fazer várias vítimas, e de modo cada vez mais freqüente. Apesar de que o Presidente seguinte, Bill Clinton, tivesse indicado em sua crítica à decisão da Suprema Corte, que seu governo

¹⁸³ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., p.450.

¹⁸⁴ Federal Tort Claims Act (FTCA).

¹⁸⁵ Alien Tort Statute (ATS).

¹⁸⁶ The Oyez Project, **Sosa v. Alvarez-Machain**, 542 U.S. 692 (2004), disponível em: http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2003/2003_03_339/.

¹⁸⁷ Zaid. **Military might versus sovereign right...**, op. cit., p.477.

¹⁸⁸ Ver nota 149, supra.

não apoiaria esse tipo de apreensão, pouco tempo depois, veio a público uma diretiva presidencial de junho de 1995, que permitia essas operações¹⁸⁹.

Percebeu-se, com o episódio, que um dos grandes problemas, inclusive para o controle do Legislativo, era a “autoridade constitucional inerente e quase ilimitada do presidente para estabelecer a lei e conduzir as relações exteriores”¹⁹⁰. A proposta de Jonathan Bush para que o Legislativo evitasse que casos assim se repetissem, era a de que, na impossibilidade de frear o Executivo, as leis se focassem no Judiciário, a fim de proibir que se julgasse as pessoas seqüestradas¹⁹¹.

Curioso é notar que ainda que tais leis tivessem sido aprovadas como sugeridas, impedindo o julgamento nesses casos; a prática não teria cessado, durante o governo Bush II, já que o julgamento não era o objetivo das apreensões extraterritoriais. No momento em que o texto foi escrito, porém, a proposta parecia plausível. A sua insuficiência ocorreu porque as práticas do governo foram além do que se pensava ser o extremo¹⁹². Concretizado o absurdo legal, passou-se ao absurdo policial: qualquer um pode ser preso, pode permanecer preso indefinidamente, pode ser torturado, e ser libertado; tudo sem qualquer explicação.

Seja qual for a perspectiva, legal ou policial, pelos princípios que o governo seguiu e que a Suprema Corte reafirmou, há dois mundos: os Estados Unidos e a *terra incognita*¹⁹³. No final do século, o Executivo nos Estados Unidos estava autorizado a desrespeitar o direito internacional, seja as leis de costume, as convenções ou os tratados; a agir no exterior com o consentimento do outro Estado sem se limitar pela Constituição; e também a agir no exterior sem esse consentimento e sem respeitar as

¹⁸⁹ **Presidential Decision Directive (PDD-39)**. 21/06/95). Comentaremos mais adiante (Cf. parte II, Cap. III, 1).

¹⁹⁰ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p.975: “But any legislative strategy aimed at the Executive Branch collides with the allegedly inherent and almost limitless constitutional authority of the President to enforce the law and conduct foreign relations”.

¹⁹¹ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 975-6: “Proposals should instead focus on the courts, divesting them of jurisdiction over abductees where a treaty and foreign protest is involved, or even under any circumstances”.

¹⁹² Isso, claro, relativamente ao tema dos seqüestros no exterior empreendidos pelo governo. No que se refere às práticas de tortura, o extremo não foi ultrapassado, o que ocorreu foi a concretização do que se temia.

¹⁹³ Bush. **How Did We Get Here?...**, op. cit., p. 959: “For Fourth Amendment purposes, the Constitution creates two worlds, America and terra incognita –and the Constitution applies only in America”.

salvaguardas constitucionais. Mais uma vez, nada de coordenação, cooperação, ou mesmo negociação. Domínio, ou nada: *Aut Caesar aut nullus*¹⁹⁴.

¹⁹⁴ “Ou um César ou um ninguém”.

Capítulo III

Terrorismos

Whenever possible, we use law enforcement, diplomatic, and economic tools to wage the fight against terrorism. But there have been, and will be, times when those tools are not enough. As long as terrorists continue to target American citizens, we reserve the right to act in self-defense by striking at their bases and those who sponsor, assist, or actively support them, as we have done over the years in different countries.¹

Ao longo da década de 1990, o governo Bush I avançou a capacidade de ação das agências coercitivas do governo, atendendo a solicitações antigas destas agências. Na verdade, seria difícil datar o início dessa demanda por maior autoridade. Como foi visto, no período Carter, o FBI já solicitava uma liberdade maior para agir internacionalmente. Antes de Carter, vale lembrar, era Nixon quem estava na presidência dos EUA, e este tinha Kissinger como alto funcionário de seu governo. A dupla caminhava entre o segredo legalizado – defendendo os “interesses nacionais americanos” com atrocidades no exterior – e o segredo ilegal – perseguindo oponentes políticos dentro do país. Desnecessário falar do papel desempenhado por essas agências à época, tanto dentro, quanto fora dos EUA. Os crimes de Nixon, contudo, foram cortesmente anistiados pelo seu sucessor, Gerald Ford, quando esse assumiu o governo após a sua renúncia para evitar um impeachment. O julgamento de um ex-presidente poderia abalar a tranquilidade do país, expunha Ford em seu “perdão”; e, afinal, continuava, Nixon já havia sido punido pelo fato de ter que abandonar o cargo de Presidente.

Now, therefore, I, Gerald R. Ford, President of the United States, pursuant to the pardon power conferred upon me by Article II, Section 2, of the Constitution, have granted and by these presents do grant a full, free, and absolute pardon unto Richard Nixon for all offenses against the United States which he, Richard Nixon, has committed or may have committed or

¹ The White House. **National Security Strategy for a global Age**. Dez 2000 (cf. nota 17, infra).

taken part in during the period from July (January) 20, 1969 through August 9, 1974².

Nos anos Nixon e antes disso, seria mesmo difícil considerar se eram as agências que demandavam maior autoridade ou se eram os governantes que a pressionavam por mais ações. Na administração Jimmy Carter, o FBI ouviu uma resposta negativa à sua solicitação de tornar legais os seqüestros no exterior³. À CIA, contudo, o governo Carter incumbiu o dever de iniciar o apoio aos Contras, em Honduras, para derrotar o novo governo da Nicarágua; além de outros trabalhos pela Ásia e Oriente Médio, como o de criar, no Afeganistão, a resistência à invasão soviética⁴. E aí tem início a aproximação entre Estados Unidos e Afeganistão. À época, Osama bin Laden ouviu o chamado americano e resolveu ali permanecer, até desaparecer do mapa, em 2001.

A presença da CIA no Afeganistão começou como uma reação contra a investida soviética; é assim que se conta a história oficial. Essa versão é contestada – ou desmentida – tanto por Robert Gates, ex-diretor da CIA, quanto por Zbigniew Brzezinski, “Conselheiro de Segurança Nacional” do ex-presidente Carter⁵. Segundo Brzezinski, o Presidente Nobel da Paz havia autorizado em julho de 1979, isto é, seis meses antes da ofensiva soviética, o início da “assistência clandestina aos opositores do regime pró-soviético de Cabul”. Mais ainda, o propósito de apoiar os *mujahedin* afegãos era atrair uma intervenção militar dos soviéticos⁶; emboscada bem executada nos cálculos da grande potência. A longa guerra – relativamente à qual o conflito no Afeganistão atual ou é continuação, ou é consequência – não podia gerar arrependimentos, mas satisfação, já que era um ponto ganho no jogo:

² A *fac-símile* dos documentos de Gerald Ford está disponível em: <http://www.historyplace.com/speeches/ford.htm>. A resposta de Nixon, aceitando o perdão e demonstrando seu “arrependimento e dor” pode ser encontrada em: <http://watergate.info/ford/pardon.shtml>.

³ Refiro-me à opinião do Departamento de Justiça de 1980. Cf. parte II, cap. II, 1.

⁴ Uma breve recordação crítica do período Carter pode ser encontrada em Cockburn, Alexander. **Starring Jimmy Carter, in War and Peace**. *The Nation*. 04/11/2002.

⁵ Jauvert, Vincent. **Les révélations d'un ancien conseiller de Carter : "Oui, la CIA est entrée en Afghanistan avant les Russes..."**. Le Nouvel Observateur, no. 1732. 15/01/98. Disponível em: <http://hebdo.nouvelobs.com/hebdo/parution/p1732/articles/a19460-.html?xtmc=zbigniewbrzezinski&xtcr=46>.

⁶ Perguntado se os Estados Unidos provocaram a entrada dos soviéticos na Guerra, Brzezinski respondeu: "Nous n'avons pas poussé les Russes à intervenir, mais nous avons sciemment augmenté la probabilité qu'ils le fassent". Jauvert. **Les révélations d'un ancien...**, op. cit., no. 1732.

Z. Brzezinski - Arrepende-se de quê? Esta operação secreta foi uma excelente idéia. Ela teve como efeito atrair os russos para a armadilha afegã, e você quer que eu me arrependa disso? No dia em que os soviéticos cruzaram oficialmente as fronteiras, eu escrevi ao Presidente Carter, basicamente: “Nós temos agora a oportunidade de dar à União Soviética a sua guerra do Vietnã”. De fato, Moscou precisou conduzir durante quase dez anos uma guerra insuportável para o regime, um conflito que levou à desmoralização e por fim à destruição do império soviético.⁷

Ronald Reagan, em sua década de governo, e George H. W. Bush, encarregaram-se de continuar muitas dessas políticas e, nas áreas mais distantes do conflito bipolar, aumentaram a investida contra o tráfico de drogas, tentando, e conseguindo, legalizar as ações do FBI no exterior. Pelo recurso cada vez mais freqüente às ações ilegais, Noam Chomsky afirma que nos anos 80 o governo dos EUA entrou para a clandestinidade⁸. E parece não ter mais saído.

1. Novo intervalo democrata: A década de Clinton

*It is the threat of the use of force and our lineup there that is going to put force behind the diplomacy. But if we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us. I know that the American men and women in uniform are always prepared to sacrifice for freedom, democracy and the American way of life.*⁹

⁷ " Z. Brzezinski. Regretter quoi ? Cette opération secrète était une excellente idée. Elle a eu pour effet d'attirer les Russes dans le piège afghan et vous voulez que je le regrette ? Le jour où les Soviétiques ont officiellement franchi la frontière, j'ai écrit au président Carter, en substance : « Nous avons maintenant l'occasion de donner à l'URSS sa guerre du Vietnam. » De fait, Moscou a dû mener pendant presque dix ans une guerre insupportable pour le régime, un conflit qui a entraîné la démoralisation et finalement l'éclatement de l'empire soviétique." (Jauvert. **Les révélations d'un ancien...**, op. cit., no. 1732.).

⁸ "What happened in the 1980's is that the US government was driven underground". Filme **Manufactured Consent: Noam Chomsky and the Media**.

⁹ Madeleine Albright, Secretária de Estado do governo Clinton. Entrevista à NBC. 19/02/1998. Disponível em <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980219a.html>.

A administração Bill Clinton, herdeira de toda a clandestinidade precedente, não deixou de acrescentar mais alguns ingredientes para “reduzir a vulnerabilidade dos EUA”. Nos anos da década de 1990, o combate ao terrorismo começava a ser entendido pelo governo como algo mais importante que o combate ao tráfico de drogas. Essa mudança, contudo, ocorreu lentamente. Vários ataques terroristas já haviam sido executados contra alvos americanos na década de 1980¹⁰. Foi, contudo, a destruição gerada em solo americano o que causou maiores reações. Já em 1993 o World Trade Center fora alvo de um ataque com carro-bomba e, dois anos mais tarde, em abril de 1995, têm lugar as explosões em Oklahoma¹¹. Em junho deste mesmo ano, o Presidente Clinton produz um documento¹² para os seus Secretários e para os diretores das agências de inteligência, no qual expõe a disposição dos EUA para “deter, derrotar e responder vigorosamente a todos os ataques terroristas (...) quer eles ocorram internamente, em águas internacionais, no espaço aéreo ou em território estrangeiro”¹³. O documento, além de re-autorizar a captura de suspeitos no exterior¹⁴ exige da CIA um programa agressivo de contra-terrorismo e sustenta que a mais alta prioridade é evitar que grupos terroristas “potencialmente contrários aos EUA” adquiram armas de destruição em massa¹⁵.

¹⁰ Uma cronologia desses ataques está disponível em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/target/etc/cron.html>.

¹¹ A bomba alocada em um caminhão tinha como alvo o edifício Alfred P. Murrah do governo federal. Além da destruição causada no alvo, vários outros prédios e estruturas do entorno foram danificadas devido à grande explosão que teve força equivalente a mais de 1,5 toneladas de dinamite. O resultado foi a morte de 168 pessoas e mais de 800 pessoas feridas. Pelo crime foram presos Timothy McVeigh e Terry Nichols, sendo que o primeiro foi condenado à morte e executado em junho de 2001 e o segundo foi sentenciado à prisão perpétua. Na ocasião havia sido preso também Ibrahim Ahmad, de dupla nacionalidade jordaniana e americana, o que levou a mídia a considerar que o ataque estava relacionado a terroristas do Oriente-Médio; contudo Ahmad foi completamente inocentado. (Cf. o texto da Wikipédia, no qual há vários links para notícias referentes ao caso. http://en.wikipedia.org/wiki/Oklahoma_City_bombing)

¹² Trata-se da Presidential Decision Directive (PDD-39), datada de 21 de junho de 1995. O documento foi liberado publicamente mais tarde, porém, muitas de suas seções são tarjadas e permanecem secretas. Disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>.

¹³ **Presidential Decision Directive (PDD-39)**. 21/06/95.

¹⁴ “If we do not receive adequate cooperation from a state that harbors a terrorist whose extradition we are seeking, we shall take appropriate measures to induce cooperation. Return of suspects by force may be effected without the cooperation of the host government, consistent with the procedures outlined in NSD-77, which shall remain in effect.” (**PDD-39**. 21/06/95). Como observação: NSD significa National Security Directives. A NSD 77 é produto do governo Bush I, mas nenhuma parte deste documento foi liberada ao público. Cf. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsd/index.html>.

¹⁵ No documentos utiliza-se a expressão “arma de destruição em massa” como sinônimo de “materiais ou armas nucleares, biológicas ou químicas usadas por terroristas”. Em outros documentos, o uso é semelhante.

Um ponto importante a ser notado aqui, e que mostra como a ocorrência de ataques em solo americano fez com que o combate ao terrorismo se posicionasse gradativamente como prioridade, é que, neste documento, há referência à necessidade de criação de novas leis para o combate ao terrorismo¹⁶. Em alguns documentos públicos desse período também há referência à necessidade de nova legislação. Trata-se da série “A National Security Strategy for a New Century”¹⁷, publicados entre 1997 e 1999 pelo governo Clinton e que supostamente – conforme consta no próprio documento – traçaria as linhas estratégicas do governo dos EUA. Tanto no texto de 1997, quanto no de 1998, podemos ler que “A Administração também está trabalhando com o Congresso para aumentar a capacidade dessas agências [‘Departments of State, Justice, Defense, Treasury, Energy, Transportation, the CIA and other intelligence agencies’] de combater o terrorismo, por meio de maior financiamento e mão-de-obra”¹⁸.

De fato, claros esforços foram feitos durante o governo Clinton para que o Congresso aprovasse novas leis de combate ao terrorismo. Várias leis¹⁹ sobre o tema foram apresentadas a partir de 1995, ano do atentado em Oklahoma. A intenção era liberar mais fundos para as políticas de combate ao terrorismo e aumentar a vigilância contra lavagem de dinheiro. À época, o senador Phil Gramm, que mais tarde seria assessor na campanha presidencial de John McCain nas eleições de 2008, chamou de “totalitárias” as medidas de Clinton contra lavagem de dinheiro. Gramm não estava apenas próximo ao setor financeiro, ele era vice-presidente do banco suíço UBS²⁰. Para a aprovação do Patriot Act, contudo, o senador republicano pelo Texas não teceu

¹⁶ “Within the United States, we shall vigorously apply U.S. laws and seek new legislation to prevent terrorist groups from operating in the United States or using it as a base for recruitment, training, fund raising or other related activity” (PDD-39, 21/06/95).

¹⁷ Os documentos de 1997, 1998 e 1999 estão disponíveis, respectivamente, em <http://www.fas.org/man/docs/strategy97.htm>; <http://www.fas.org/man/docs/nssr-98.pdf>; http://www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/nssr99.pdf. Além destes, outro documento similar foi produzido já nos últimos meses da administração Clinton, o “National Security Strategy for a global Age”, que pode ser encontrado em <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-0012.pdf>.

¹⁸ “The Administration is also working with Congress to increase the ability of these agencies to combat terrorism through augmented funding and manpower.” (The White House. **A National Security Strategy for a New Century**).

¹⁹ Pode-se encontrar muitos documentos de discussão sobre o combate ao terrorismo durante a presidência de Bill Clinton no seguinte endereço: http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Clinton_administration_anti-terrorism_law

²⁰ Cf. http://en.wikipedia.org/wiki/Phil_Gramm. Cf. também: Joe Conason. **McCain's scary economic advisor**. (30/05/08). Disponível em http://www.salon.com/opinion/conason/2008/05/30/mccain_gramm/

considerações semelhantes. Votou a favor. Certamente sua aversão ao “totalitarismo” não chegava ao ponto de recusar o “patriotismo” que exigia a lei de 2001.

De todo modo, no que se refere à lavagem de dinheiro e ao aumento de fundos para o combate ao terrorismo, algumas leis foram aprovadas²¹. Passaram-se também medidas contra imigração e que criavam novos recursos para deportar estrangeiros, dentre os quais, um tribunal autorizado a julgar os casos de deportação utilizando provas secretas²². Outras medidas apoiadas pelo Presidente, que se relacionavam com a privacidade dos cidadãos e com maior poder ao Executivo foram, contudo, rejeitadas, em parte devido às preocupações com os direitos civis, em parte por simples jogo político de um Congresso de maioria republicana que buscava contrariar a presidência do partido democrata. Dentre as que foram recusadas, vale destacar que havia propostas para facilitar e tornar mais abrangentes a utilização de procedimentos de escuta pelo FBI; e para aumentar o controle sobre alguns programas de computadores²³. Na época, um jornal da Flórida, ao tratar da recusa do Congresso às leis propostas por Clinton, anunciava em seu editorial que “as cabeças frias prevalecem”, e citava as palavras do senador republicano Tom Coburn:

Terrorism in this country obviously poses a severe threat to us in a free society. It generates fear (...) But there is a far greater fear in this country, and that is fear of our own government. We should not further that fear. We should not do anything to promote further lack of confidence in our own government.²⁴

O terrorismo, então, ganhava nova visibilidade, que aumentou ainda mais, em 1998, após os atentados contra as embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, e em 2000, devido ao ataque contra o navio americano USS Cole – todos de suposta autoria de Bin Laden. Ainda assim, os documentos de estratégia citados²⁵ parecem não considerar o terrorismo como uma ameaça excepcional. No documento de 1998, na seção “Ameaças aos Interesses dos Estados Unidos” (*Threats to U.S. Interests*), o

²¹ Uma dessas leis, que será modificada pelo Patriot Act é a que cria o fundo de contra-terrorismo. Cf. parte II, cap. V, 4.1.

²² Cf. Alison Mitchell and Todd S. **Purdum. Ashcroft, Seeking Broad Powers, Says Congress Must Act Quickly.** New York Times, 01/10/01.

²³ Alison Mitchell and Todd S. **Purdum. Ashcroft, Seeking Broad Powers, Says Congress Must Act Quickly.** New York Times, 01/10/01.

²⁴ St Petersburg Time. **Cooler heads prevail.** Editorial. 15/03/96.

²⁵ Ver nota 17, supra e passagem relacionada.

terrorismo aparece como a primeira palavra, entre outras como tráfico de drogas, contrabando de armas, etc.; contudo ao fim da passagem, o destaque maior é dado ao tráfico de drogas:

International drug trafficking organizations have become the most powerful and dangerous organized crime groups the United States has ever confronted due to their sophisticated production, shipment, distribution and financial systems, and the violence and corruption they promote everywhere they operate²⁶.

Assim, por mais que o terrorismo fosse uma preocupação importante do governo Clinton, do ponto de vista estratégico²⁷, a perseguição a grupos terroristas, ao que parece, não se sobrepunha, ou, ao menos, não o fazia expressivamente, ao combate ao tráfico de drogas – este último, uma das prioridades do governo Bush I, no que se refere a grupos sub-estatais. O certo é que novas ações contra o terrorismo começavam a ser empreendidas, tanto do ponto de vista político, quanto do ponto vista legal; e muitas delas seriam retomadas pelo governo George W. Bush.

Apesar de tudo isso, o governo Bush e seus apoiadores, tentaram lançar o argumento de que o ex-presidente democrata não havia dado a devida atenção ao tema do terrorismo, culpando sua administração pelos atentados de 11 de setembro de 2001. Tratava-se – e, ao que parece, assim foi percebido por grande parte da opinião pública – de uma tentativa de ganhar pontos políticos para seu governo, assim como de se redimir por não ter conseguido evitar os ataques. De fato, nada indica uma falta de atenção ao tema do terrorismo durante o governo Clinton. Ao contrário, documentos e discussões relatam “esforços crescentes” do governo no sentido oposto. Durante a década de 1990, o FBI, “triplicou os gastos para deter o terrorismo, quintuplicou seus agentes para

²⁶ The White House. **A National Security Strategy for a New Century**. October 1998.p.6.

²⁷ Não pretendo realizar aqui um estudo da política americana sob a perspectiva especificamente estratégica. A consideração sobre a igualdade de tratamento político entre os temas do tráfico de drogas e do terrorismo, baseia-se, sobretudo, na leitura dos documentos citados. Além de outros textos que apontam para uma mudança significativa nas definições estratégicas dos EUA a partir de 2001, o artigo de Eliézer Rizzo de Oliveira, “A Doutrina Bush e o Terrorismo”, mostra como o tema do terrorismo era visto, até a era Clinton, como “um fenômeno de larga duração” e, após o 11 de setembro passou a ser entendido como algo contra o que se deveria travar batalhas decisivas, como no Afeganistão ou no Iraque. (Oliveira, Eliézer Rizzo. **A Doutrina Bush e o Terrorismo**. In: Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Ano 10 (2), Terrorismo e Guerra. Campinas: Unicamp, 2003. pp. 99-100).

obtenção de inteligência, e tentou mudar sua burocracia para compartilhar informações dentro do governo sobre terroristas.”²⁸

Para além dos documentos citados, vale lembrar ainda, que em 1998, como retaliação aos ataques às embaixadas americanas na África, os EUA bombardearam tanto o Afeganistão quanto o Sudão²⁹, apontando nos dois locais a existência de instalações terroristas controladas por bin Laden. Um ponto importante a ser notado é que essas ações são coerentes com os documentos sobre estratégia de segurança nacional do período, os quais, após identificar três categorias de “interesses nacionais”, declarava que, quando se tratasse de “interesses vitais” – tais como a segurança do território e dos cidadãos, de “interesses econômicos e [de] proteção de infra-estrutura crítica” – “Nós faremos o que for preciso para defender esses interesses, incluindo, quando necessário, usar nosso poderio militar unilateralmente e decisivamente”³⁰.

Quanto à negligência de Bill Clinton, trata-se de uma mentira extremamente conveniente para o governo Bush. Quando, em um programa da Fox News em que participava o ex-presidente, a acusação lhe foi dirigida por um jornalista, Bill Clinton reagiu dizendo que os “neoconservadores” que agora o acusavam de inação, durante seu governo o “ridicularizavam” por se preocupar demais com bin Laden. Clinton disse ter autorizado a CIA a matar bin Laden e até mesmo “contratado pessoas para matá-lo”, mas não teve sucesso. Contra-atacando seus críticos, ele apontou que o governo Bush, no início de seu mandato, passou nove meses – até setembro – sem realizar qualquer

²⁸ “We know that in the last decade, according to the press, the FBI has tripled spending to stop terrorism, quintupled the number of intelligence gatherers, and has tried to change its bureaucracy to share information about terrorists across the Government. I know that was a key priority of former Director Freeh, who worked very, very hard at it and deserves our thanks for that, and it is of Director Mueller.” (Fala do senador Patrick Leahy no depoimento de John Aschcroft no Senado, em 2001. Disponível em: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81140.wais.pdf).

²⁹ O significado dos ataques contra o Sudão foi muito contestado, pois se supunha que eles servissem para desviar o foco de problemas internos pelos quais passava o governo Clinton. “Nessa ocasião, sob o pretexto de destruir instalações onde se produziam armas químicas, os bombardeios destruíram, na localidade de Al-Shifa, uma fábrica de medicamentos responsável pela produção de metade dos remédios consumidos no Sudão (Chomsky, 2002: 50 segs). Não se deve esquecer que tais ataques se deram no auge das tentativas republicanas de conseguir o *impeachment* de Clinton, no bojo do escândalo provocado por suas relações com a estagiária da Casa Branca” (Martins Filho, José Roberto. **A luta do Santo Guerreiro contra o Dragão da Maldade: Considerações sobre o 11 de setembro**. In: Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Ano 10 (2), Terrorismo e Guerra. Campinas: Unicamp, 2003. p.22).

³⁰ The White House. **A National Security Strategy**..., op. cit., 1998. p. 5.

reunião sobre bin Laden e, posteriormente, desviou a atenção para o Iraque, ao invés de se preocupar com o Afeganistão³¹.

A questão pode ter sido tratada, sobretudo, como uma disputa entre democratas e republicanos. O problema principal dessa acusação que o próprio Clinton não notou – certamente acostumado a entender esse tipo de acusação pelo viés do conflito partidário, ou, talvez, como uma acusação pessoal –, é que elas abriam espaço para um projeto maior dos ditos *neocons* (neoconservadores): conquistar novos poderes, obter mais autoridade. Ao fazer entender que nada tinha sido feito em relação ao terrorismo, os bushianos – ou quem quer que fosse a “mente brilhante” do grupo – passavam a idéia de que os EUA estavam desprotegidos, legal e politicamente: não havia leis nem programas que lidassem com o tema. Ora, partindo desse ponto, forjado por meio de clara dissimulação, seria mais fácil requerer medidas que tratassem do terrorismo de modo rígido ou justificar as que se tinham adotado até então. Veremos que o discurso da necessidade de atualizar as leis está presente durante todo o tempo na aprovação do Patriot Act, como se o combate ao terrorismo fosse algo a ser inventado a partir do nada.

2. A liderança necessária: do intervencionismo diplomático ao unilateralismo

*At this moment in history, the United States is called upon to lead – to marshal the forces of freedom and progress; to channel the energies of the global economy into lasting prosperity; to reinforce our democratic ideals and values; to enhance American security and global peace.*³²

³¹ Grunwald, Michael. **A Combative Clinton Defends Record on Fighting Terrorism: Former President Faults Neocons for Inaction on Bin Laden**. Washington Post. (24/09/06). Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/23/AR2006092300928.html>.

³² The White House. **National Security Strategy for a New Century**, dez. de 1999.

*Todo povo é chamado em defesa daquele que nos concedeu a liberdade e do quadro de liberdade que ele criou (...). Essa é a nossa responsabilidade: ser o guardião da liberdade que Deus nos concedeu (...).*³³

O governo Clinton era intervencionista. Acreditava na liderança dos EUA e em seu dever de espalhar pelo mundo a fórmula que os Estados Unidos entendem ser a liberdade: democracia representativa e livre comércio. A idéia apresentada era a de que não se tratava de política expansionista. Como se percebe na citação acima, o caso era o de um chamado para liderar as “forças da liberdade”. Esforços foram feitos nesse sentido, recorrendo constantemente às organizações internacionais, como a OMC, o FMI, o Banco Mundial e a organizações regionais. Todas estas ferramentas foram importantes, elas permitiram ao país “ganhar a Guerra Fria”³⁴, e deveriam ser fortalecidas. Essas organizações constam nos documentos sobre estratégia como ferramentas capazes de aumentar a segurança nacional.

Não obstante, a opção pelo uso da força não estava excluída, e, na verdade, quando não se fazia presente de modo explícito, era o pano de fundo diante do qual a diplomacia funcionava. No plano externo, a cooperação era o modo prioritário para que se pudesse “moldar o cenário internacional”, tarefa que o governo Clinton tomou para si, retomando o vocabulário do memorando de William Barr, do final da década de 1980³⁵. Assim como no documento do Departamento de Justiça de Bush I, o governo Clinton considerava que a outra opção, era a de ser espectadores das mudanças vindouras: “The alternative to engagement is not withdrawal from the world; it is a passive submission to powerful forces of change (...)”³⁶.

³³ John Aschcroft, Secretário de Justiça de Bush. 20/02/2002, citado em Martins Filho. **A luta do Santo Guerreiro...**, op. cit., p.33.

³⁴ The White House. **A National Security Strategy...**, op. cit., 1998. p. 2.

³⁵ Cf. parte II, cap. II.

³⁶ The White House. **A National Security Strategy...**, op. cit., 1998. p.2. Alguns documentos de George W. Bush (Bush II) apresentarão a mesma oposição: moldar a história ou ser espectador das mudanças. Como não perceber que os *founding fathers* foram bem sucedidos em criar um Estado tão forte como pretendiam? Vale lembrar que esta idéia que se repete, era afirmada por eles quando diziam que os

Em qualquer que fosse o governo, antes ou depois de Clinton, não há controvérsias sobre a liderança. Em alguma medida, quando diziam atender a um chamado (*calling*), Clinton e Bush recapitulavam a teoria do Destino Manifesto, acrescentando um tempero místico à política imperial. Na medida em que a religiosidade se confunde com a política isso funcionaria, e vale lembrar que muitos americanos ainda acreditam que os *Founding Fathers* criaram uma “nação cristã”³⁷.

Observando este mesmo tema por outra perspectiva, porém, veremos que a liderança era tratada não como responsabilidade moral, mas como necessidade, como algo exigido para a sobrevivência do Estado. Era a razão que exigia que se liderasse; a liderança era uma razão de Estado. “We must lead abroad if we are to be secure at home”, dizia a introdução do documento do período Clinton³⁸. “To be secure and prosperous, America must continue to lead”, dizia a conclusão³⁹. Se liderar era, desde havia muito tempo, uma política de Estado, o que difere é o método. Para o governo Clinton a força poderia ser usada quando a diplomacia não desse resultado. Para o governo Bush, era a diplomacia que só seria usada se a força mostrasse que não daria resultados.

Quanto ao uso da força ou da diplomacia, João Roberto Martins Filho sustenta que a tendência por substituir a diplomacia pela força bruta é constante na política americana “na última metade do século [XX]”⁴⁰. Podemos compreender esse processo de substituição de dois modos. Primeiro, se considerarmos que essa substituição é ininterrupta, teremos que compreender que em alguns momentos ela é acelerada e, em outros, reduzida – mas que o processo de substituir a diplomacia pela força é constante. Do outro modo, podemos entender que não há necessariamente uma

Estados Unidos poderiam “ditar os termos” – nas palavras de Hamilton – das relações entre os Estados (cf. parte II, cap. I, 1.2).

³⁷ A idéia de que a Constituição americana fundaria uma nação cristã é bastante conhecida entre os americanos – seja porque apóiam ou porque discordam –, e é retomada com frequência maior, claro, entre os conservadores. Uma pesquisa de 2007 mostra que 55% dos americanos acreditavam nessa idéia (Cf.: Stone, Andrea. **Most think founders wanted Christian USA**. USA Today. 13/09/07). John McCain se viu envolvido em várias críticas porque afirmou que a “Constituição estabelece os Estados Unidos da América como uma nação cristã” (cf. CNN. **Groups criticize McCain for calling U.S. 'Christian nation'**. 01/10/07). Obama, ao contrário, sustentou, em 2009, que os Estados Unidos não se consideram uma nação cristã. (Cf.: Lind, Michael. **America is not a Christian nation**. Salon. 14/04/09. (Disponível em : http://www.salon.com/opinion/feature/2009/04/14/christian_nation/index.html).

³⁸ The White House. **A National Security Strategy**..., op. cit., 1998. p.1.

³⁹ The White House. **A National Security Strategy**..., op. cit., p. 59.

⁴⁰ **A luta do Santo Guerreiro**..., op. cit., p.34.

continuidade, mas que há interrupções nesse processo; isto é, há avanços e retrocessos. Mas, mesmo que se julgasse essa segunda perspectiva a mais correta, ainda parece correto apontar tal “tendência”, uma vez que os avanços em muito se sobrepõem aos retrocessos de tal política⁴¹.

Perceba-se, então, que o início dessa tendência – segunda metade do século XX, como aponta o autor – coincide com o fim da II Guerra Mundial, quando os EUA decidiram adotar de vez o “*engagement*” ao invés do “*isolationism*”⁴² para sua política externa. Levando isso em conta, o que se verifica é que desde que os EUA se tornaram “ativos” nas relações internacionais, a tendência de sua política era a de substituir a diplomacia pela força. Pode-se considerar que, antes disso, não havia essa tendência na

⁴¹ Uma observação histórica nos permitiria ver que quando tal processo retrocede, ou seja, quando a diplomacia tenta substituir o uso da força; essas substituições, que poderiam contrariar a tendência apontada, são pequenas, se comparadas aos avanços da tendência em outros momentos. Assim, se o que se subtrai é sempre menor do que aquilo que se adiciona, a progressão será sempre positiva, confirmando a tendência.

⁴² O termo isolacionismo refere-se, principalmente, à política externa dos Estados Unidos relativamente à política da Europa. Considerar, efetivamente, que em algum momento os Estados Unidos desenvolveram uma política isolacionista, seria esquecer toda política de expansão levada a cabo desde pouco tempo depois de sua Independência (cf. parte II, cap. I).

Ocorre que muitos estudiosos das relações internacionais utilizam a expressão, como se a única política externa de alguma relevância fosse aquela que estabelece a posição do país frente às relações internacionais européias. Ao fazerem isso, consideram todas as demais relações externas dos Estados Unidos, como um tema não propriamente de política externa, aproximando-se assim, do que Kissinger identifica nas relações entre este país e os mexicanos ou indígenas, por exemplo, no século XIX: “America was at the same time turning its back on Europe, and freeing its hands to expand in the Western Hemisphere. Under the umbrella of Monroe Doctrine, America could pursue policies which were not all that different from the dreams of any European king – expanding its commerce and influence, annexing territory – in short, turning itself into a Great Power without being required to practice power politics. America’s desire for expansion and its belief that it was more pure and principled country than any in Europe never clashed. Since it did not regard its expansion as foreign policy, the United States could use its power to prevail – over the Indians, over Mexico, in Texas – and do so in good conscience. In a nutshell, the foreign policy of the United States was not to have a foreign policy.” (Kissinger, Henry. **Diplomacy**. Ed. Simon & Schuster. New York 1994. II, p.36).

A passagem é indicativa do significado prático do dito “isolacionismo”, ainda que Kissinger seja tendencioso ao dizer que o expansionismo e a defesa de uma política de princípio nunca se chocaram. Certamente Kissinger – e a história oficial – gostariam que assim fosse, que a “política de princípios” e o expansionismo indicasse sempre a mesma direção. Seria mais próprio dizer, no entanto, que a confluência dessas “duas políticas” ocorre na retórica de diversos governos. Retórica que frequentemente prevaleceu, sem dúvida, e que foi reproduzida e fortalecida no imaginário americano. Se um discurso prevalece, no entanto, isso não implica que ele tenha sido consensualmente aceito, já que o campo discursivo é também campo de conflito. Na verdade, o choque entre a política de princípios e o expansionismo ocorre ininterruptamente em muitas das grandes potências e quando se percebe uma conjunção dessas duas políticas, é porque a segunda forma – isto é, o expansionismo – predominou pelo discurso no campo dos valores, e pela força no campo da política.

política externa simplesmente porque não havia uma política externa de fato – mas apenas uma negação desta, o dito “isolacionismo”⁴³.

Sobre isso, é válido abrir um parêntese. A palavra *natureza* – ou *caráter*, nos casos em que se trata de características que se julga exclusivamente humanas – é, com frequência, utilizada para discutir uma característica constante ou uma potencialidade inerente que se desenvolve juntamente com um ser observado. A conclusão à qual chegamos a respeito da predominância da força nas relações exteriores dos EUA, é que ela pode ser observada desde o início do desenvolvimento de sua “política externa”. Ou seja, que ela é ou uma característica constante, ou inerente, em potência. Levando isso em conta, pode-se afirmar que a predominância da força é a natureza da política externa americana⁴⁴.

Bush II, sem dúvida deu um grande passo nesse processo. Desde o início de seu governo, em vez de tentar convencer, ordenava-se consentimento. Característica que foi acentuada com o 11 de setembro, sem dúvida. Os documentos do governo Clinton mostram que a liderança dos EUA permitiu grande cooperação no combate ao terrorismo, gerando, por exemplo, conferências ou acordos específicos sobre o tema, em organizações multilaterais como a ONU e a OEA. Na retórica do governo Bush, a importância dos aliados ainda é destacada. No entanto, o significado das alianças parece ser alterado diante da falta de flexibilidade do governo americano. Convém, mesmo, observar o que expõe Eliézer Rizzo de Oliveira ao apontar que “A Doutrina Bush

⁴³ Cf. nota anterior.

⁴⁴ No primeiro sentido apresentado da palavra “natureza” – característica constante –, o termo parece adquirir o significado do resultado de uma investigação contemplativa, isto é, aquilo que foi observado sem alterações é a natureza do que se observa. No segundo sentido apresentado, discutir a natureza de algo, aproximando-nos de uma visão teleológica, como a de Aristóteles – já que tratamos de uma potencialidade a ser efetivada –, e implica, justamente, aceitar o pressuposto de uma finalidade *a priori* daquilo que se observa, de uma necessidade de que o desenvolvimento se dê de tal forma. Assim, parece haver um conteúdo metafísico no modo como se apresenta o significado do termo sob a segunda perspectiva: supõe-se, como primeiro passo, que algo determina a formação de uma característica que é imperceptível, mas que se tornará integral ao fim do desenvolvimento daquilo que se observa. A intenção aqui não é, contudo, apresentar uma suposição metafísica determinista, mas indicar que tal “natureza em potência” poderia ser observada dedutivamente em uma análise que considerasse a instituição “Estado” em seu desenvolvimento máximo – entendendo que sua finalidade, ou que o “fim último” de seu desenvolvimento seja a maior segurança possível dos cidadãos. O Estado que concretizasse esse extremo, rejeitaria qualquer convivência com outros Estados, já que, assim como na antropologia, a relação com o outro significa incerteza. Considero, por isso, que uma análise filosófica orientada pela perspectiva institucional do Estado moderno – não apenas dos EUA – chegue ao mesmo resultado que essa afirmação da natureza em potência: há uma tendência a substituir a diplomacia pela força, de tal modo que é possível dizer, figurativamente, que a tendência a agir pela força ao invés da diplomacia é natural – corresponde a uma natureza em potência – dos Estados.

representa a atualização da estratégia americana em sua mais elevada visão imperial”: “O apoio dos aliados não implica que estes participem da decisão: o estado hegemônico aguarda a solidariedade e a adesão às decisões tomadas unilateralmente”⁴⁵. Desse modo, o intervencionismo americano põe de lado o “*soft power*” e adota o “*hard power*” como seu instrumento principal, para utilizar os termos simplificados de Joseph Nye⁴⁶.

3. A guerra contra o terror

*Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.*⁴⁷

Algo a ser notado é que parte significativa da política de Bush foi herdada de Clinton, que, por sua vez, a recuperou de governos anteriores. Um dos símbolos do governo Bush, a declaração de “guerra” contra o terrorismo, já havia sido realizada pelo Diretor da CIA, em 1998⁴⁸. Mais importante, porém é o fato de que muitas políticas de combate ao terrorismo são herdeiras de outras políticas coercitivas. O seqüestro de pessoas pelo governo, por exemplo, é discutido atualmente principalmente relativamente ao tema da “guerra contra o terror”. Contudo, pudemos observar a mesma

⁴⁵ Oliveira. **A Doutrina Bush...**, op. cit., p.107.

⁴⁶ Utilizo as expressões aqui apenas para representar o abandono da diplomacia em prol da força. O *soft power*, de fato, seria bastante *hard* caso se observasse os resultados das políticas “diplomáticas” americanas em outros países.

⁴⁷ Discurso de Bush ao Congresso americano (20/09/2001). Disponível em <http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>.

⁴⁸ É o que expõe o relatório da Comissão sobre o 11 de setembro, o qual mostra também que, à época, o documento produzido pelo diretor da CIA teve muito pouca repercussão, mesmo no interior das agências do governo: “(...) on December 4, 1998, DCI [Director of Central intelligence] Tenet issued a directive to several CIA officials and the DDCI for Community Management, stating: ‘We are at war. I want no resources or people spared in this effort, either inside CIA or the Community.’ The memorandum had little overall effect on mobilizing the CIA or the intelligence community.” (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. **The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States**. Executive summary. p.11).

prática no combate ao tráfico de drogas⁴⁹. E sabe-se bem que, se retornássemos mais, encontraríamos essas mesmas ações – ainda que em menor escala, ou menos conhecidas – durante o período da Guerra Fria.

Enfim, por se tornar costume político dos sucessivos governos, a origem de algumas práticas estatais se tornaram, digamos, imemoráveis. No que concerne ao combate ao terrorismo, um desses hábitos é a recusa em “negociar com terroristas”, ou como coloca a diretiva de Clinton: “It is the policy of the United States not to make concessions to terrorists”⁵⁰. Outro exemplo de perpetuação de uma política, estreitamente relacionado com o anterior, é o de considerar a “caçada”⁵¹ anti-terrorista como uma reação de auto-defesa que deve prosseguir até o extermínio do terrorismo:

We will spare no effort to bring attackers to justice, ever adhering to our policy toward terrorists that "You can run, but you cannot hide," and where appropriate to defend ourselves by striking at terrorist bases and states that support terrorist acts.⁵²

Desnecessário comparar todos os pontos em comum das políticas anti-terroristas de George W. Bush e de seus antecessores, especialmente de Clinton. Leituras de documentos amplamente divulgados de ambos os períodos deixam claras as proximidades. Como citação, além dos pontos de continuidade que já foram apresentados, vale destacar pelo menos os seguintes: 1) a defesa dos “interesses vitais” justificam qualquer atitude por parte dos EUA; 2) uma reposta unilateral é legítima em caso de não cooperação dos outros países; 3) não há distinção entre terroristas,

⁴⁹ Cf. parte II, cap II.

⁵⁰ PDD-39. 21/06/95.

⁵¹ Sobre a caça e a guerra, é interessante observar que até o início da Idade Moderna recomendava-se aos nobres o exercício da caça em tempos de paz. Supunha-se que tais práticas ajudavam a se preparar para os tempos de guerra. O tema da proximidade entre a caça e a guerra exige uma discussão maior do que poderia ser feita neste ponto. A frequência do símil nos autores do Renascimento é indicada por John Hale (cf. *La civilisation de l'Europe à la Renaissance*. Paris: Perrin, 1998. pp. 512 e seg.). A referência clássica para essa relação é o texto *As Leis*, de Platão (cf. Livro VIII, 822 e seg.), onde o autor discorre sobre vários tipos de caçada e, inclusive, sobre a caça aos homens. Maquiavel apresenta o mesmo conselho ao Príncipe, referindo-se aos exércitos permanentes (Cf. Maquiavel, N. *O Príncipe* [Ed. Bilíngüe]. Trad. José Antônio Martins. São Paulo: Hedra, 2007. XIV, p.149).

Para os EUA, a caça aos terroristas, presentes já nos documentos do governo Clinton, muito colaborou para a guerra que Bush anunciaria. E a “guerra contra o terror” de Bush – a expansão da caçada –, por sua vez, reforçou os gastos militares, fortalecendo os Estados Unidos para uma eventual guerra contra outro Estado. A caçada ao terrorismo também serviu, portanto, para se preparar para os tempos de guerra que estariam de volta após 2003.

⁵² The White House. *A National Security Strategy...*, op. cit., 1998. p.7. Como se mostrará abaixo, existe diferença nessa disposição dos dois governos ora comparados. Para o governo Bush este extermínio deve ser feito rapidamente, e não como política de longo prazo.

financiadores, e apoiadores; 4) pode-se capturar suspeitos no exterior sem o consentimento do outro país; 5) deve-se tomar medidas preventivas contra o surgimento ou fortalecimento de grupos contrários aos EUA em outros países⁵³.

Em grande medida, o que Bush fez foi concretizar o que ainda se considerava possibilidade e criar novas possibilidades que iam além das anteriores. É de extrema relevância observar isso no discurso dos governos e na apresentação dos argumentos que embasariam suas políticas. De Clinton para Bush, até mesmo os argumentos se repetem, mas, neste último, eles carregam um tom de fanatismo, que o distancia do Estado tipicamente moderno, na medida em que utiliza muito mais a simbologia que o cálculo. Por exemplo, a afirmação de que o modelo político-econômico que une democracia e livre comércio é o mais apropriado é presente em Clinton e Bush. Enquanto que, na política de Clinton, disseminar esse modelo no mundo beneficiava os interesses dos EUA⁵⁴; os argumentos de Bush identificava essa ação com a necessidade histórica: “The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom — and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise”⁵⁵; ou, ainda, “The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty”⁵⁶. Outro argumento anterior a Bush é o de que o terrorismo contra os EUA ocorre porque os terroristas odeiam o modo de vida dos americanos e a democracia⁵⁷. Bush eleva o tom: o terrorismo é a luta contra a

⁵³ O discurso sobre medidas preventivas antes de Bush é substancialmente diferente do que será utilizado pelo presidente republicano. Dentre os pontos comuns assinalados esse é certamente o que ainda está mais incompleto ao fim do governo Clinton. Para Bush, prevenir contra ataques terroristas significa “derrotar o terrorismo”, eliminá-lo; de modo que muita coisa pode ser justificada pelo termo “prevenção”. Em Clinton, essa prevenção é menos abrangente, e consiste, por exemplo, no esforço para impedir que grupos terroristas adquiram armas de destruição em massa. Mesmo assim, considero que o discurso da prevenção já se formava, uma vez que estava explícito que se combateria a possibilidade de que grupos “hostis” aos EUA assumissem o poder em outros lugares.

⁵⁴ “Hence, the trend toward democracy and free markets throughout the world advances American interests. The United States will support this trend by remaining actively engaged in the world.” (The White House. **A National Security Strategy...**, op. cit., 1998. p.2).

⁵⁵ The White House. **The National Security Strategy of the United States of America**. September 2002. A passagem é a primeira frase do documento, integrante de um “prefácio” assinado por Bush.

⁵⁶ The White House. **The National Security Strategy of the United States of America**. September 2002, p.17.

⁵⁷ “The groups associated with bin Laden come from diverse places, but share a hatred for democracy, a fanatical glorification of violence and a horrible distortion of their religion to justify the murder of

“sociedade aberta”⁵⁸, é o ataque à “civilização”⁵⁹, já não é a democracia que está em perigo, é a própria liberdade⁶⁰ e, portanto, não são os Estados Unidos, mas a “humanidade”⁶¹ que deve combater o terrorismo.

A utilização desta linguagem que naturaliza as coisas, transformando interesses em lições históricas, fazendo entender que tudo o que se opõe aos Estados Unidos é “o mal”, identificando uma ameaça a si como uma ameaça à humanidade e à liberdade, certamente causou um grande efeito sobre uma população cuja qualidade do sistema educacional é, diferentemente da maioria dos “países desenvolvidos”, no mínimo, duvidoso; sobre uma população que foi doutrinada para compreender a política externa americana como política de valores. Além disso, o papel da mídia – responsável por repetir essas palavras – nesse caso especificamente, ou em um sistema democrático em geral, é de primeira importância⁶². Os mesmos termos serão repetidos inúmeras vezes após 11 de setembro de 2001. Termos como “liberdade”, “sociedade aberta”, “civilização”, ecoaram do governo para a mídia, para a opinião pública e para o Congresso; e na dissonância que causaram reverberou a palavra “guerra”⁶³.

Se Bush herdou outros elementos das políticas anti-terrorismo anteriores, a busca por materializar a “guerra contra o terror” é sua expressão original. É a partir dela que as ações do governo Bush serão definidas, tanto interna quanto externamente. No âmbito doméstico, a principal medida para a nova guerra de Bush foi o Patriot Act, que será tratado detalhadamente adiante. Externamente, a guerra no Afeganistão foi só o

innocents. They have made the United States their adversary precisely because of what we stand for and what we stand against” (The White House. **A National Security Strategy**..., op. cit., 1998. p.16.).

⁵⁸ “Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us” (The White House. **The National Security Strategy**..., op. cit., 2002). Sobre a ideia de “sociedade aberta”, é relevante lembrar a conhecida obra de Karl Popper, *The open society and its enemies*.

⁵⁹ “And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists— because the allies of terror are the enemies of civilization” (The White House. **The National Security Strategy**..., op. cit., 2002).

⁶⁰ “Throughout history, freedom has been threatened by war and terror; it has been challenged by the clashing wills of powerful states and the evil designs of tyrants; and it has been tested by widespread poverty and disease” (The White House. **The National Security Strategy**..., op. cit., 2002).

⁶¹ “Today, humanity holds in its hands the opportunity to further freedom’s triumph over all these foes” (The White House. **The National Security Strategy**..., op. cit., 2002).

⁶² Sobre a educação e a propaganda – estatal ou midiática – como instrumento de poder do Estado, cf. parte I cap. IV.

⁶³ Observar as pesquisas de opiniões da época permite visualizar o grande apoio que o governo obteve na ofensiva contra o Afeganistão. Em muitos casos a oposição à guerra não ultrapassava os 3%. Diversas pesquisas podem ser encontradas em <http://www.pollingreport.com/terror8.htm>.

começo, viriam ainda os seqüestros no exterior, a construção do campo de prisioneiros de Guantánamo, o apoio incondicional a Israel, a guerra no Iraque, as ameaças ao Irã e à Coreia do Norte, a pressão para que a eleição do Hamas pelos palestinos fosse deslegitimada internacionalmente, mais apoio a ofensivas militares israelenses, etc.

Logo após os ataques, as palavras do governo eram claras, ou se está com os Estados Unidos ou contra ele. Nessa nova guerra não era possível qualquer neutralidade, o *engagement* de todos era uma exigência caso não se quisesse estar na lista do “eixo do mal”, contra a maior potência militar. “You're either with us or against us”, era a mensagem transmitida por Colin Powell, então Secretário de Estado, aos outros países nos dias seguintes aos atentados⁶⁴. Se o destinatário era, por exemplo, um país europeu, alguns termos ainda podiam ser negociados. Para outros, como o Paquistão, a imposição era mais direta: abertura imediata das informações de inteligência⁶⁵.

Mesmo com tais declarações, Powell era, dadas as circunstâncias, aquilo que poderíamos chamar de um último resquício de “moderação” no gabinete presidencial. Moderação que certamente não se devia a valores pacifistas – mesmo porque participara dos governos Reagan e Bush I – mas porque, como militar, preocupava-se com a técnica para a utilização da força. E, olhando retrospectivamente, parece impressionante que em um governo composto essencialmente por civis, a única ponderação visível viesse de alguém que construiu sua personalidade como chefe militar⁶⁶. Apesar de ter encampado o discurso da escolha inevitável – “com os EUA ou contra ele” –, logo após os ataques, enquanto todos no governo falavam em retaliação, Powell parece ter sido um dos poucos do alto escalão a dizer que a revanche não era

⁶⁴ “Foreign nations were being given an immediate black and white choice in their relationship with the United States. 'You're either with us or against us,' was the message that went out today, a senior administration official said” (Perlez, Jane. **Powell Says It Clearly: No Middle Ground on Terrorism**. New York Times. 13/09/01).

⁶⁵ “Several administration officials said today that a list was being prepared of what the United States wanted from Pakistan, which in response to nuclear tests by India in 1998 also conducted nuclear tests. Among the top items was access to Pakistan's intelligence on Osama bin Laden” (Perlez, Jane. **Powell Says It Clearly: No Middle Ground on Terrorism**. New York Times. 13/09/01).

⁶⁶ O fato não é sem precedentes: “Um traço do governo republicano de George W. Bush (...) lembra os governos democratas de John Kennedy e Lyndon Johnson. (...) em ambas as conjunturas, presencia-se a ação de uma equipe de civis no comando do aparato de defesa norte-americano, aparentemente mais disposta do que os próprios militares a militarizar a política americana. (...) Outrora os radicais civis atendiam pelos nomes de Robert McNamara, Walt Rostow, McGeorge Bundy e Dean Rusk; nos dias atuais seus nomes são Donald Rumsfeld, Condoleeza Rice, Paul Wolfowitz e Dick Cheney” (Martins Filho. **A luta do Santo Guerreiro...**, op. cit. p.35).

iminente, que ainda não se tinha um alvo específico, e tampouco uma estratégia pronta; antes, dizia, “nós temos que montar um caso”⁶⁷. Toda essa “demora” na resposta deve ter sido o motivo pelo qual ele foi dispensado do gabinete presidencial no segundo mandato de Bush.

Para a maioria no governo Bush, porém, o caso estava convenientemente pronto: o terrorismo se escondia em todo lugar, mas era protegido especialmente por alguns Estados contrários aos EUA. A aceitação de que o que ocorria era uma guerra, gerava resultados significativamente distintos das políticas de combate ao terrorismo anteriores. No documento do governo Clinton que analisamos, o terrorismo é tratado como crime, que se pode combater, mas que não possui término aparente, assim como o tráfico de drogas:

We will continue to ensure that we have effective means for countering and responding to the threats we cannot deter or otherwise prevent from arising. This includes protecting our citizens from terrorism, international crime and drug trafficking.⁶⁸

Ao tratar do terrorismo como um ato de guerra, em primeiro lugar, e não como ato criminoso, o combate ao terrorismo no governo Bush poderia ser configurado para planejar a destruição total do inimigo⁶⁹. O problema muito pouco discutido na ocasião, mas que pode ser percebido na citação de Colin Powell feita acima, era o de saber quem era o inimigo. Ocorre que, se para Powell uma definição minimamente consistente era necessária, para Bush seria bastante proveitoso as ambigüidades das definições dadas.

Susan Sontag, em um artigo de 2002, critica a própria idéia de “guerra contra o terrorismo”, dizendo que “essa guerra contra o terror jamais pode ter fim [assim como o combate ao tráfico de drogas]. Eis um sinal de que não se trata de uma

⁶⁷ “ ‘We’re far from selecting any particular military targets or how to go after those targets at this time,’ Secretary Powell said on ABC’s ‘Good Morning America.’ ‘We’ve got to build a case first’.” (Schmitt, Eric e Shanker, Thom. **Administration Considers Broader, More Powerful Options for Potential Retaliation**. New York Times. 13/09/01).

⁶⁸ The White House. **A National Security Strategy**..., op. cit., 1998. p.5.

⁶⁹ Uma guerra de extermínio, poderíamos dizer, já que uma guerra de conquista envolveria negociação – recusada *a priori* pelos EUA.

guerra, mas, ao invés disso, um mandato para expandir o uso do poder americano”⁷⁰. A expressão, aceita pela mídia, irrefletidamente ou estrategicamente, pode ser problematizada sob vários aspectos. Uma das críticas contra essa expressão argumenta que ao utilizá-la define-se como política o que ainda deveria ser tratado como debate: As ações de contra-terrorismo deveriam ser empreendidas nos moldes de uma guerra?⁷¹

Acerca do problema de se declarar uma guerra contra o terror, Noam Chomsky realizou em fevereiro de 2002 uma palestra cujo título era “Distorted Morality: America's War on Terror?”⁷². Chomsky diz trabalhar com uma definição de terrorismo retirada dos manuais do exército americano: “(...) a simple and important case is in the U.S. army manual in 1984 which defines terrorism as the calculated use of violence or the threat of violence to attain goals that are political, religious or ideological in nature”⁷³. O autor mostra que, se aceitarmos essa definição, as investidas do governo contra os que eles chamam de terroristas, deverão também ser consideradas terrorismo, pois é também violência com fins políticos. Por esse motivo, diz ele, nos anos 80, quando na ONU – tanto no Conselho de Segurança, quanto na Assembleia Geral – tentava aprovar resoluções condenando o terrorismo, Israel e EUA se posicionavam contra, geralmente sem o apoio de nenhum outro Estado. Isso ocorria porque as ações que ambos os Estados praticavam na sua luta contra o terrorismo estariam incluídas nas condenações da ONU, mas o terrorismo que eles queriam ver condenado era apenas os dos “outros”.

Chomsky discorre sobre vários exemplos em que os EUA agem como terroristas: tentativas de assassinato, bombas implantadas pelo serviço secreto e, por fim, o bombardeamento do Afeganistão. Assim, diz ele, há um duplo critério sendo

⁷⁰ Citado em Martins Filho. **A luta do Santo Guerreiro...**, op. cit., p.39.

⁷¹ A crítica é assim citada por Kenneth Anderson, apoiador da “guerra contra o terror”: “It seeks to decouple the Bush administration’s linkage of terrorists and rogue states with weapons of mass destruction, and it argues that war cannot contain terrorism, nor can war democratize the Middle East, in Iraq or anywhere else. The terminology of a “war on terrorism” is, on this view, tendentious, because it illegitimately gives standing to war as counterterrorism policy, whereas that is precisely what should be at issue. The phrase ‘war on terror’ presumes the conclusion of what should be a policy debate.” (Anderson, Kenneth. **Law and Terror: This is a democracy. Congress must legislate**. Policy Review No. 139. Hoover Press: Out./Nov. 2006. Disponível em : <http://www.hoover.org/publications/policyreview/4291122.html>.)

⁷² A transcrição da palestra pode ser encontrada em <http://www.chomsky.info/talks/200202--02.htm> .

⁷³ Chomsky, Noam. **Distorted Morality: America's War on Terror?**. Palestra na Harvard University. Transcrição disponível em <http://www.chomsky.info/talks/200202--02.htm> .

usado ao se declarar guerra contra o terrorismo: “We're doing it so it doesn't count. It's only when ‘they’ carry out what we officially define as ‘terrorism’ that it counts”. Trata-se, portanto, conforme aponta Chomsky, de um discurso hipócrita, segundo o significado do termo no evangelho, onde “o hipócrita é a pessoa que aplica a outros, padrões que ele recusa a aplicar a si próprio”⁷⁴.

No documento de 2002 sobre estratégia nacional podemos ler:

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is *terrorism—premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents*.⁷⁵

Temos aí, mais uma vez, o conceito de terrorismo do governo americano. A definição assim apresentada, assim como a que foi recuperada por Chomsky, não altera o problema. “Violência premeditada e politicamente motivada contra inocentes” foi e continua sendo prática comum do governo americano a fim de prevenir o surgimento dos ditos “grupos hostis”. Da bomba atômica sobre o Japão, às intervenções na América Latina e à guerra no Iraque de 2003, os EUA praticaram violência premeditada contra inocentes para atingir fins políticos. Seja por meio de atividades clandestinas, seja com o potencial bélico exposto na vitrine da hegemonia militar incontestável; a prática terrorista foi constante, premeditada e explícita.

Como seria possível, então, dizer que o país está em uma guerra contra o terrorismo? Não é porque se está lidando com grupos sub-estatais: Saddam Hussein não participava de grupos sub-estatais e, mesmo assim foi alvo da guerra contra o terror. Nada de novo, portanto, agora, como no passado, os terroristas são aqueles que os Estados Unidos dizem que são, e ponto. O critério é simples: a vontade do Império. E, utilizando esse “critério” não deve parecer estranho que, ainda na década de 1980, Osama bin Laden e o Talebã fossem grandes amigos do governo e da mídia norte-americanos. Não que bin Laden não cometesse atrocidades contra os afegãos, especialmente contra mulheres, acontece que, na época, lutavam sob os auspícios da

⁷⁴ “(...) the hypocrite is the person who applies to others standards that he refuses to apply to himself” (Chomsky, Noam. **Distorted Morality: America's War on Terror?** Palestra na Harvard University. Transcrição disponível em <http://www.chomsky.info/talks/200202--02.htm>).

⁷⁵ The White House. **The National Security Strategy**..., op. cit., 2002. p.5. Grifos meus.

CIA contra o grande mal do período, a “ameaça comunista”. Observando esse processo que Chalmers Johnson chama de “*blowback*”⁷⁶, João Roberto Martins Filho recupera um texto de Tariq Ali para sustentar:

E, voltando um pouco mais no tempo, [Tariq Ali] lembra que todos os grupos armados atualmente engajados no jihad contra os EUA e outros muçulmanos são filhos da constelação de fundamentalismo islâmico formado nos anos 50 e que incluía o wahabismo, o Jihad Islâmico e os Irmãos Muçulmanos [sic]. Ironicamente, ‘esses eram os grupos vistos por Washington como essencial anteparo ideológico contra o comunismo e o nacionalismo radical no mundo muçulmano’, no auge da guerra fria (Ali, 2002: 245)⁷⁷.

Tudo nestas políticas, então, constitui terrorismo, segundo as próprias definições encontradas nos documentos do governo americano. Foi terrorismo quando surgiu, e é terrorismo depois de ter se desenvolvido e se virado contra os que lhe fomentaram. O fato de ser “terrorismo de Estado” não exclui a identidade da ação: a locução adjetiva “de Estado” não altera o substantivo terrorismo, pois é este que identifica o ato. Se é assim, historicamente, são os Estados a fonte dos maiores – e da maior quantidade – de atos terroristas. Vale destacar, então, uma observação feita por Chomsky, para quem o terrorismo praticado pelo Estado é muito mais preocupante do que aquele que é praticado por grupos ou indivíduos, pelo motivo óbvio dos recursos disponíveis ao primeiro:

It is commonly said that terrorism is a weapon of the weak. That's completely false, at least if you accept the official U.S. definition of terror. If you do that, then terror is overwhelming the weapon of the strong, like most other weapons. Well, that's history but all of this stuff is out of history. History is what is created by well-educated intellectuals and it doesn't have to have any resemblance to that thing called "history" by naive people (...)⁷⁸.

⁷⁶ O *blowback*, nesse sentido, ocorre quando “a política militarista dos EUA cria e prepara incessantemente as condições para a eclosão de processos e atos que, no final, se voltarão contra esse próprio país” (Martins Filho. **A luta do Santo Guerreiro...**, op. cit., p.20).

⁷⁷ Martins Filho. **A luta do Santo Guerreiro...**, op. cit., p.29.

⁷⁸ Chomsky. **Distorted Morality...**, op. cit.

É, de fato, bem provável que nos manuais de história, na mídia ou nos textos oficiais que virão, o terrorismo seja ilustrado com afegãos mal-vestidos fazendo exercícios no deserto e nas montanhas, ou com vídeos de baixa qualidade com discursos de bin Laden. E se, inusitadamente, alguma vez forem tratadas as práticas terroristas dos Estados, elas, caso venham a ser criticadas, estarão em uma seção à parte, não na de “terrorismo”, mas na de “terrorismo de Estado”. Ora, é pelo simples acréscimo dos termos “de Estado” que se continuará aceitando o último e rejeitando o primeiro ao se dizer que para o “terrorismo” vale o extermínio, enquanto que contra o “terrorismo *de Estado*” basta o controle. Idéia estranha, na medida em que demonstra um temor maior por aquele que tem menos poder. É desse modo, porém, que se aceita uma *razão de Estado*, por uma “pequena” distinção feita na “grande razão”.

3.1. Bush: ensaio e primeiro ato

*I ask you to be citizens: citizens, not spectators; citizens, not subjects; responsible citizens, building communities of service and a nation of character.*⁷⁹

Em janeiro de 2001 assume como Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, após eleições conturbadas, cujos resultados serão indefinidamente comentados. Pode-se de fato questionar esses resultados de vários modos. O protesto mais ouvido acusava a inconsistência dos resultados eleitorais e a negligência do poder judiciário, isto é, tratava-se de uma fraude no sistema – mas supõe-se que o sistema poderia ter funcionado corretamente. Dizia-se que os votos da Flórida deveriam ser recontados manualmente, devido à contestação de Al-Gore ao certificado eleitoral daquele Estado. A Suprema Corte da Flórida concedeu a recontagem dos votos, mas Bush solicitou revisão do caso à Suprema Corte federal. O país tinha pressa e a escolha do Presidente parecia não ser assunto relevante ao ponto de fazer esperar até que os

⁷⁹ George W. Bush. **Discurso de posse** (20/01/01). Disponível em <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/inauguration/2001/transcripts/template.html>.

votos fossem contados novamente⁸⁰. Em 12 de dezembro de 2000, por 5 votos contra 4, a Suprema Corte federal negou a recontagem⁸¹, o que declararia Bush o novo Presidente, com a diferença de um voto no colégio eleitoral.

O outro questionamento das eleições apresentava o resultado como uma falha *do* sistema e não uma falha *no* sistema, como o argumento anterior. Ainda que nenhuma fraude fosse constatada, considerava-se que era ilegítimo que, em um Estado democrático, o Presidente pudesse ser eleito sem que a maioria dos cidadãos tivesse votado nele. O fato de Bush ter chegado ao governo sem a maioria de votos populares – independentemente de ter havido fraude ou não – era visto como uma imperfeição do sistema eleitoral colegiado.

Certamente que essa não é descabida, mas vale assinalar alguns pontos sobre o seu argumento. O sistema de eleição presidencial por colégio eleitoral é, sob certo aspecto, um modo de preservar a característica federalista do Estado, já que permite, por exemplo, que uma unidade da federação que é menos populosa, tenha mais importância na escolha do Presidente do que teria no caso de uma eleição direta⁸². Assim, considerando o sistema federalista, faria sentido que um Estado só se associasse à federação caso pudesse ter algum poder minimamente relevante na escolha do governo federal⁸³. Se a soma dos votos de toda sua população fosse insignificante no sistema federal, e não permitisse que ele influenciasse a política central, seria desvantajoso ingressar na associação. O modo de escolha do Presidente, portanto, não

⁸⁰ A defesa da necessidade de um resultado rápido foi colocada pela opinião majoritária da Suprema Corte, enquanto que, uma parte da opinião divergente argumentava que “Time is insubstantial when constitutional rights are at stake”. Vale lembrar ainda que todo o processo judicial começou porque a Secretária de Estado da Flórida havia decidido não considerar os certificados dos condados que terminassem a recontagem manual após o curto prazo estabelecido por ela.

⁸¹ Caso **Bush v. Gore**, 531 U.S. 98 (2000).

⁸² Um voto no colégio eleitoral na Flórida, por exemplo, exige aproximadamente 678.828 eleitores diretos (considerando uma população de 18.328.340, segundo a estimativa do censo do governo para 2008). Um voto no colégio eleitoral no Alaska, um dos estados menos populosos, necessita de cerca de 228.765 eleitores diretos (considerando uma população de 686.293, segundo a estimativa do censo do governo para 2008). Isto é, o voto direto no Alaska possui um peso quase três vezes maior que o da Flórida.

⁸³ Partindo do pressuposto de que faz sentido um governo central dentro do sistema federalista – no caso de um sistema federativo onde os poder pertence de fato aos governos locais, a discussão pode ser bem diferente da que se faz aqui. Um federalismo mais descentralizado certamente dispensaria até mesmo o governo central permanente, indicando representantes comuns apenas para assuntos específicos e temporariamente – o que corresponde à idéia de delegação. Nos Estados Unidos, o governo federal formado pela Constituição representou um avanço da centralização daquele Estado, e foi formulado contra um federalismo mais profundo, pautado sobre os poderes locais e sobre a prática de delegação. A discussão que fizemos sobre a Constituição pode ajudar a compreender o que aqui se expõe a seguir (Cf. parte II, cap. I, 1.2).

foi, de fato, constituído para que este fosse eleito pela maior parte dos cidadãos, mas para que as diferentes unidades políticas pudessem influenciar na escolha.

A parte da “democracia” do processo – aquela que supõe a maioria voto popular – não está na eleição do Presidente, mas na escolha dos colegiados que representarão o Estado federado⁸⁴. Nesse caso das eleições presidenciais de 2000, especificamente, o federalismo foi ainda mais prejudicado, de tal modo que o Presidente não foi eleito nem pela maioria dos cidadãos, nem por decisão democrática dentro de todos os estados federados. Isto é, todos os tribunais da Flórida haviam decidido pela recontagem manual dos votos, e a recontagem dos votos cumpriria, então, a exigência democrática do voto popular local e da divisão dos poderes. Ocorreu, contudo, a interferência da Suprema Corte federal, que impediu a recontagem e impossibilitou o processo democrático no interior de cada unidade federada, o qual o sistema colegiado toma como pressuposto, e sem o qual ele é claramente falho.

Colocando de modo mais geral, parece claro que, em um sistema eleitoral construído para funcionar com escolhas descentralizadas⁸⁵, a interferência do poder central prejudique o funcionamento do sistema. Ao menos para o caso que tratamos,

⁸⁴ O problema maior está, então, na discrepância que existe entre a teoria federativa, ou a prática inicial do federalismo nos Estados Unidos, que funcionam com delegação e predomínio do Legislativo; e a prática federal dos Estados Unidos desenvolvida após a Constituição e até hoje, que exige representação, por meio da qual o Executivo prevalece.

O processo é criticado como antidemocrático – no sentido de que não representa a escolha da maioria – porque, historicamente, a política nacional ganhou muito mais peso do que a local e porque, além disso, devido ao processo de centralização que o Estado sofreu, a escolha do presidente acabou por adquirir uma importância muito maior do que aquela que este processo teria em um federalismo “autêntico”. Existe, portanto, um descompasso entre o direito e o desenvolvimento histórico deste Estado, já que as leis funcionariam em um sistema mais descentralizado do que a política efetivamente se tornou. Note-se, contudo, que caso o presidente tivesse um papel de menor importância – sendo a política nacional definida pelas relações entre as unidades federadas – seria, com efeito, justificável que as pessoas pudessem votar diretamente para os delegados, mas não o pudessem para o presidente – cargo que, com raras exceções, seria restrito a execução das mínimas políticas comuns decididas anteriormente pelas negociações entre os estados.

É preciso assinalar, por fim, que mesmo que tal sistema guarde um significado histórico de “democracia”, ao que parece, ele preserva paralelamente um significado teórico de “aristocracia”. Mais do que um resquício histórico dos primeiros momentos dos Estados americanos, a escolha pela manutenção deste sistema de colegiado em um regime no qual há um Executivo central forte, foi embasada por aquelas idéias dos formuladores da Constituição de que era preciso afastar os cargos importantes da influência direta do povo; isto é, nas idéias da necessidade de “filtrar” as opiniões populares (cf. parte II, cap. I, 1.2. cf. também Kramnick, que afirma que a idéia do filtro fundamentava a proposta de um Senado e de uma Presidência com eleição indireta. Kramnick, Isaac. **Apresentação**. In: Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John. Os Artigos Federalistas. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 37).

⁸⁵ Ou relativamente descentralizada (cf. notas anteriores).

uma garantia de federalismo em todas as etapas do processo eleitoral – o que significaria acolher a decisão da justiça da Flórida – teria solucionado o problema, uma vez que o processo democrático para o qual o sistema foi moldado – qual seja, a escolha dos colegiados – teria sido respeitado. Quando a Suprema Corte federal decidiu por não autorizar a recontagem, ela impediu que houvesse uma decisão pela maioria dos votos tanto localmente, quanto nacionalmente. Os interesses por trás disso não poderiam receber aqui um tratamento adequado.

Apesar dos vários protestos no dia da posse, parece que a grande maioria da população insatisfeita não atendeu à retórica de Bush para que fossem “cidadão e não espectadores”. Alguns ainda culpavam os que votaram em Ralph Nader – candidato que não tinha chance estatística, desde o início –, em um tipo de acusação pela escolha não prudencial que fizeram⁸⁶. Isto é, quando se dizia que Bush teria ganhado por culpa dos que votaram em Nader, responsabilizava-se os que votaram em nome do que julgavam ser a melhor escolha e não em nome de uma estratégia que levaria à vitória do “menos pior”.

O candidato democrata derrotado, após recorrer aos processos judiciais, legitimou a vitória de Bush, mesmo que se sentisse injustiçado. De qualquer modo, Al Gore, político de carreira, certamente confiava mais no sistema do que na vontade do povo. Era melhor, afinal, permitir que se quebrassem as regras do jogo do que correr o risco de que se quebrasse o jogo. As instituições deviam ser obedecidas. Gore, enquanto presidente do Senado, coordenou a seção conjunta do Congresso que certificaria a vitória de Bush. Apesar do protesto de vários deputados, uma lei de 1877 exigia que houvesse no mínimo um senador que levantasse objeções à posse do Presidente. Como isso não ocorreu, Bush tornou-se Presidente⁸⁷.

Que Bush conduziria uma política conservadora já se sabia antes mesmo das eleições. Já nos primeiros momentos isso se confirmou. Vale recuperar o comportamento político do governo antes de setembro de 2001. No Oriente Médio,

⁸⁶ Lindsey, Daryl. **Thousands protest Bush's Inauguration**. 20/01/01. Disponível em <http://archive.salon.com/politics/feature/2001/01/20/protests/index.html>.

⁸⁷ Muitas informações, com quantidade significativa de fontes, podem ser encontradas no site da Wikipédia http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_election,_2000. O processo eleitoral e a sessão conjunta do Congresso são narrados também no filme *Fahrenheit 9/11*, de Michael Moore.

Bush se aproximou ainda mais de Israel, e diminui os esforços americanos – que vinham ocorrendo no período Clinton – para “mediar o conflito”⁸⁸. Enquanto vários países tentavam re-integrar o Iraque à política internacional, reabrindo embaixadas no país e discutindo o fim do embargo vigente desde a guerra contra o Kuwait; o governo Bush pretendia aumentar a pressão sobre o governo de Saddam⁸⁹. E, de fato, o fez, ainda antes da guerra forjada em 2003: em agosto de 2001 o sul do Iraque foi bombardeado “por aviões aliados”⁹⁰.

Quando o Presidente da Coreia do Sul, temendo os efeitos de um colapso econômico norte-coreano, pressionava para que os EUA ajudasse na reaproximação com a Coreia do Norte, Bush se mostrou indisposto com o pedido, e apenas meses depois aceitou discutir o tema – mas colocou condições difíceis de aceitar para a Coreia do Norte⁹¹. Quanto à Rússia, Bush indicava uma renovação da Guerra Fria, desconfiado que estava com a chegada à presidência de Vladimir Putin – seu concorrente de autoritarismo⁹². Na política externa, somavam-se ainda aos seus feitos dos primeiros meses de governo, a rejeição ao Protocolo de Quioto e a declaração de que iria se retirar do Tratado de Mísseis Anti-Balísticos de 1972⁹³.

Internamente o caminho não era outro. Já em março, quando várias companhias aéreas enfrentavam ameaça de greve dos trabalhadores, Bush lançou um decreto preventivo para impedir a greve de nove mil trabalhadores da Northwest Airlines⁹⁴. Em fevereiro, por uma vantagem de apenas 4 votos, o Senado confirmou John Ashcroft para Secretário de Justiça, seguindo a indicação do Presidente⁹⁵. Era mais

⁸⁸ Orme Jr, William A. **The Middle East; Disillusionment With a Friend**. New York Times. 25/03/01. Cf. também Perlez, Jane. **Warning on Mideast Inaction**. New York Times, 19/08/01.

⁸⁹ Burns, John F. **The World; Why Saddam Hussein Is Back Onstage**. New York Times. 04/03/01. Apesar de ter conseguido acordo com os países árabes para aumentar restrições militares e financeiras, foi necessário diminuir as restrições civis, para que se atingisse o acordo. Cf. Perlez, Jane. **Powell Abroad**. New York Times. 04/03/01.

⁹⁰ Perlez, Jane. **3 Iraqi Sites Bombed**. New York Times. 12/08/01.

⁹¹ Sanger, David E. **The World; It's North Korea. Go Figure**. New York Times. 11/03/01. Cf também: Perlez, Jane. **Offer for North Korea**. New York Times. 10/06/01.

⁹² Charney, Marc D. **Crossroads; The World Starts Getting in the Superpower's Way**. New York Times. 25/03/01.

⁹³ Perlez, Jane. **The World; Here's One Treaty That the Bush Team Loves, to Death**. New York Times. 26/08/01. Cf. também, Tyler, Patrick E. **Some Way to Treat a Treaty**. New York Times. 26/08/01.

⁹⁴ New York Times. **Bush Blocks Strike**. Week in Review. 11/03/01.

⁹⁵ Observação: Ashcroft, em 2000, havia concorrido contra um adversário morto para uma vaga no Senado americano. O oponente morrera em uma queda de avião pouco antes das eleições, mas, mesmo

um para o time de conservadores do governo. E o time estava na ofensiva. A liga ultraconservadora formada por Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Condoleezza Rice travava uma disputa importante dentro do governo contra Colin Powell⁹⁶, que era cada vez mais enfraquecido. Powell que, aliás, parecia ser o único entre estes nomes a ter cautela com um tema discutido desde os primeiros dias do governo: a intenção de Bush de construir um escudo antimísseis para o país. Não se sabia como o sistema funcionaria, e nem quanto investimento seria preciso, mas os planos avançaram rapidamente, de modo que, em agosto, o Pentágono já anunciava que iniciaria a preparação do terreno no Alaska para construir a base do projeto⁹⁷. Renovar o “Projeto Guerra nas Estrelas”, como ficou conhecido a proposta original criada por Reagan, parecia uma idéia fixa, mesmo quando as agências de inteligência apontavam que não eram os mísseis a ameaça real, mas os métodos mais sutis dos terroristas⁹⁸.

3.2. 11 de setembro: o terror em cena

*Our grief has turned to anger and anger to resolution. Whether we bring our enemies to justice or bring justice to our enemies, justice will be done.*⁹⁹

Muito já se falou sobre os atentados de 11 de setembro de 2001: surpresa, terror, mortes, fanatismos. Não parece necessário retomar esses aspectos já bastante conhecidos devido às repetições de imagens e palavras que cercam os acontecimentos. Não só é desnecessário, mas também inconveniente, porque o exagero de imagens

assim, obteve mais votos, tornando-se a primeira pessoa eleita postumamente para o cargo de senador no país. (cf. http://en.wikipedia.org/wiki/John_Ashcroft).

⁹⁶ Mann, Robert. **The Top-Drawer in the Cabinet**. New York Times, 05/08/01.

⁹⁷ Zeller, Tom. **The Nation; Back to the Future: National Missile Defense**. New York Times. 11/02/01; Shanker, Thom. A New Tune on Missile Shield. New York Times. 03/06/01. Tyler, Patrick E. **Some Way to Treat a Treaty**. New York Times. 26/08/01.

⁹⁸ “Last Wednesday, when George J. Tenet, director of central intelligence, told the Senate about ‘things that threaten the lives of Americans,’ his first topic was not missiles but terrorism. ‘The threat,’ he said, ‘is real, it is immediate and it is evolving’.” (Broad, William J. **The Nation; Smaller, Cheaper, Stealthier, Deadlier**. New York Times. 11/02/01).

⁹⁹ George W. Bush. **Discurso ao Congresso**. (20/09/2001). Disponível em <http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>.

vulgariza os acontecimentos, torna banal aquilo que era impensável, habitua tanto à violência quanto ao medo, e gera a violência como resposta ao medo.

Os espectadores dessas brutalidades ao assistirem os sucessivos *replays* que os canais de televisão e a internet forneceram – ou impuseram – já não têm mais os mesmos sentimentos que sentiram da primeira vez. Da repulsa total diante dos acontecimentos, que levaria a rejeitar em qualquer lugar, a qualquer tempo, e contra quem quer que seja, a produção de eventos semelhantes de violência indiscriminada, a repetição imagética leva a uma possibilidade de repetição seletiva, à vingança: o terror será devolvido, irá retornar *ao inimigo*. O discurso do senador democrata Zell Miller dava o tom: “I say bomb the hell out of them. If there's collateral damage, so be it. They certainly found our civilians to be expendable”¹⁰⁰. Pelo ímpeto de vingança, a fúria do Império ultrapassava a razão de Estado¹⁰¹.

Com a Guerra no Afeganistão, o que se recupera, aliás, não é só o terror, mas também o espetáculo. Nos canais de televisão seriam vistas as bombas, os tanques, os mísseis, as luzes e as rajadas que cruzam o céu durante a noite. Seriam mostradas as crateras, os entulhos, os corpos, os destroços. Os milhares de mortos tornam-se, em poucos meses, dezenas de milhares. E do terror se chegava à satisfação: “estamos fazendo justiça”.

Esse processo que transforma o terror em violência, ativado pelo governo, fomentado pela mídia; é um processo de transformação atípico, já que aquilo que está sendo transformado não diminui: o terror não cessa com o início da guerra. Essa situação de terror pode ser percebida facilmente em relatos da época. O já citado filme “Fahrenheit 09/11”, por exemplo, dentre outros momentos representativos do tema, mostra a divulgação comercial de um pára-quedas desenhado para ser mais portátil e para abrir em uma altitude menor, caso seu comprador precisasse saltar de um prédio. Com um detalhe: o produto estava sendo divulgado durante um programa de notícias, em um quadro chamado “America Strikes Back”.

¹⁰⁰ Mitchell, Alison and Berke, Richard L. **Differences Are Put Aside As Lawmakers Reconvene**. New York Times. 13/09/01.

¹⁰¹ Como dissemos, o que caracteriza a razão de Estado é o cálculo (cf. parte I, cap. IV, 1), e o desejo impulsivo de vingança é contrário à prudência, “virtude política” sobre a qual esta teoria tanto insiste.

O recurso ao terror, a fim de fortalecer o governo, não é novidade alguma, e no que se refere à política de Bush II, ele será ainda discutido adiante. Nos EUA, a Guerra Fria é um exemplo de outro momento histórico recente em que o medo foi empregado como instrumento para fortalecer o “patriotismo”. Na ocasião, a ameaça comunista era a fonte do medo, e o macartismo foi um dos instrumentos do Estado que pretendiam proteger a população de seus temores. Foi o medo também que permitiu o desenvolvimento do programa nuclear americano, criando assim o que muitos – inclusive documentos do governo americano – chamam de “equilíbrio de terror”, que consistia na postura das superpotências de não empregar armamentos nucleares contra “o outro”, a fim de evitar uma resposta na mesma escala. No país dos negócios, porém, os empreendedores se adaptam ao mercado – e o criam. Para um medo diferente, produtos diferentes. Durante o período da Guerra Fria eram os abrigos nucleares que estavam no topo da *wishlist* da segurança do “cidadão comum”.

Com a mídia não era diferente, tanto na Guerra Fria, quanto na “guerra contra o terror”. As palavras do governo eram repetidas. O perigo vermelho estava próximo, contra eles ... o que estivesse disponível. Um exemplo, ao qual já nos referimos acima, merece destaque. Contra o domínio da União Soviética no Oriente Médio, o que estava disponível era o extremismo religioso. À época, como vimos¹⁰², o governo americano se envolveu diretamente no fortalecimento de grupos religiosos no Afeganistão. Os meios de comunicação, que após os atentados de 11 de setembro os chamam de “inimigos da liberdade”, “terroristas”, “radicais”, “extremistas”, “fundamentalistas”; antes os consideravam símbolos de uma resistência legítima, os “combatentes da liberdade”:

Houve, em resumo, uma mudança bastante dramática e orwelliana no tom do discurso público com relação ao Afeganistão. Enquanto o extremismo islâmico é agora visto com grande hostilidade, nos anos 1980, a política dos EUA apoiava vigorosamente esse extremismo; raramente se reconhece que pouco mais de uma década atrás, a imprensa dos EUA expandia-

¹⁰² Sobre o apoio dos Estados Unidos ao extremismo religiosos no Afeganistão, cf. nota 5, *supra*.

se em eloquência sobre os “combatentes da liberdade” afegãos¹⁰³.

São essas algumas das partes esquecidas do 11 de setembro: o terror recente que se originou em um medo passado – quando muitos certamente o apoiaram, por medo do comunismo –; a construção do revanchismo pelo governo e pela mídia. Na repetição das imagens não se dizia de onde vinha bin Laden, ou porque ele resolvera atacar os EUA. Não se disse que o motivo pelo qual o antigo “combatente da liberdade” se tornou um “fundamentalista religioso” foi o fato de ele ter considerado que os EUA estavam ocupando os “locais sagrados”¹⁰⁴. A “Guerra Santa” que ele declarara novamente em 2001, já era discurso repetido desde 1996, após o que nenhuma política do governo americano para o Oriente Médio foi alterada.

O 11 de setembro mostrou a semelhança entre o governo Bush e aqueles contra quem este declarava guerra. Provoações devem ser respondidas. Esse é o primeiro ponto de acordo entre bin Laden e alguns discursos na sociedade americana. Em meio aos terrorismos, ninguém agia ou atacava, tudo era reação, resposta, defesa. A presença dos EUA no Oriente Médio, contra tudo e todos na região, era uma provocação. Um ataque aos Estados Unidos “em tempos de paz” era uma provocação. Para ambos os lados, uma resposta era imperativa.

Obviamente, tanto para um quanto para o outro, a resposta seguia um princípio maior, que, o discurso faria chegar até “Deus”. Bush dizia lutar contra o mal; bin Laden contra os infiéis. O governo Bush dizia que protegia a liberdade dada por Deus; bin Laden, que lutava para libertar os locais sagrados. Para Bush ou para bin Laden, Deus lutava ao seu lado¹⁰⁵, porque eles lutavam por Sua causa. Mais ainda, como apenas Deus pode perdoar completamente, as ofensas que se pratica nesse mundo tinham de ser respondidas aqui, e eram eles os agentes divinos que fariam a justiça

¹⁰³ Gibbs, David N., citado em Martins Filho. **A luta do Santo Guerreiro...**, op. cit., p.25. No site do YouTube é possível encontrar um discurso no qual o ex-presidente Ronald Reagan, “em nome do povo americano”, dedica o lançamento da nave espacial Columbia, em 1982 aos resistentes afegãos, cuja luta “representava [suas] mais altas esperanças por liberdade”. cf.: <http://www.youtube.com/watch?v=ipszh14WPFY>.

¹⁰⁴ Trata-se da presença americana na Arábia Saudita, onde havia tropas americanas desde a guerra do Golfo, e do apoio a Israel.

¹⁰⁵ “Freedom and fear, justice and cruelty, have always been at war, and we know that God is not neutral between them”. (**Discurso de Bush ao Congresso**. 20/09/2001. Disponível em <http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>.)

terrena¹⁰⁶. Assim, bin Laden declarava guerra. E Bush fazia o mesmo. Assim também, ambos pediam o “sacrifício” dos que lutariam contra o inimigo mais detestável de todos.

Foi Bush quem falou, contra bin Laden; mas bin Laden bem poderia ter feito discurso parecido, contra Bush; e dessa vez, teríamos que concordar, com e contra ambos:

By sacrificing human life to serve their radical visions, by abandoning every value except the will to power, they follow in the path of fascism, Nazism and totalitarianism. And they will follow that path all the way to where it ends in history's unmarked grave of discarded lies¹⁰⁷.

¹⁰⁶ “God will forgive them. We won't”, ou “I say to our enemies, we are coming. God may show you mercy. We will not”, são palavras do senador republicano – e candidato à presidência em 2008 – John McCain (Cf. Schmitt. **Administration Considers Broader...**, op. cit., NYT. 13/09/01. Cf. também: Mitchell. **Differences Are Put Aside...**, op. cit., NYT. 13/09/01).

¹⁰⁷ **Discurso de Bush ao Congresso.** 20/09/2001. Disponível em <http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>.

Capítulo IV

Patriot Act: O início do jogo e a aposta

Aos que amedrontam o povo amante da paz com o fantasma da liberdade perdida, minha mensagem é a seguinte: essa tática só ajuda os terroristas, pois corrói a unidade nacional e enfraquece nossa determinação. Ela fornece munição aos inimigos da América e incerteza a seus amigos¹.

1. Definição e primeira olhada no processo Legislativo²

¹ John Ashcroft, Secretário de Justiça. (06/12/2001. Citado em Chevigny, Paul. **A Repressão nos Estados Unidos Após os Atentados de 11 de Setembro**. In: Sur-Revista Internacional de Direitos Humanos, Ano I n.1. 1º semestre de 2004. p.151.

² Alguns esclarecimentos quanto aos termos empregados são necessários para tornar mais clara sua utilização, uma vez que nem sempre há uma correspondência entre as palavras que utilizamos em português e a estrutura da lei ou do governo americano. A seguir apresentarei alguns termos aos quais precisarei recorrer constantemente, seus significados, caso necessário, e as traduções utilizadas:

- *Act*: seria traduzido como lei, já que é entendido como o “produto do corpo legislativo”. Pode ser, contudo, que, antes de ser aprovado, um projeto ganhe o nome de “act”, mesmo que ainda não tenha se tornado lei, caso no qual a palavra assinala o projeto em tramitação. Tradução utilizada: Ato ou lei.

- *Bill*: texto apresentado para discussão e votação, seja na Câmara ou no Senado. Tradução utilizada: “projeto de lei”

- *Public-Law*: lei aprovada em todas as instâncias, pode discorrer sobre vários temas e, portanto, não se encontra em um único lugar no *United States Code*. Tradução utilizada: “Lei Pública”

- *Statutory Law/Statutes*: leis ordinárias, infraconstitucionais, produzidas pelo Legislativo. Será traduzido como “leis ordinárias”. Quando as leis analisadas forem referentes à Constituição, repetirei por vezes “leis constitucionais”. Ocasionalmente, no entanto, deverei utilizar com finalidade de diferenciação, os termos “Constituição” e “leis”, como ocorre nos debates jurídicos americanos, não por ignorar que a Constituição seja também lei, obviamente, mas para especificar o tipo de lei a que o texto se refere.

- *House of Representatives/House* – Câmara dos Deputados

- *Representative* – Deputado

- *Attorney-General* – O termo “attorney” é geralmente traduzido como procurador ou promotor, ou, em certos casos, como advogado de acusação, no entanto, o significado de “Attorney-General” não é “Procurador-Geral”, como se pensaria de uma tradução direta. O cargo que ele ocupa é o de chefia do Departamento de Justiça. Segundo alguns dicionários bilíngües, o termo é traduzido como “Ministro da Justiça”, porém, no site do Departamento de Justiça Americano, pode-se ler que a missão dessa instituição é “To enforce the law and defend the interests of the United States according to the law; to ensure public safety against threats foreign and domestic; to provide federal leadership in preventing and controlling crime; to seek just punishment for those guilty of unlawful behavior; and to ensure fair and impartial administration of justice for all Americans.” As atividades relacionadas não são exatamente as mesmas exercidas, no Brasil, pelo Ministro da Justiça – já que o *Attorney-General* é encarregado de defender o governo em processos judiciais – de modo que não convém utilizar esse termo para a tradução. No dicionário *Oxford for Advanced Learners* o termo é definido do seguinte modo: “Attorney-General: (the Attorney-General) the head of the US Department of Justice and a member of the President's CABINET (= a group of senior politicians who advise the President)”. Segundo reportagem da Folha de São Paulo, o “Attorney-General” exerce as funções que, no Brasil, corresponderia tanto ao cargo de Ministro da Justiça quanto ao de Procurador-Geral da República (cf. Folha de São Paulo. **Secretário da Justiça exerce função dupla**. 22/03/07). Ao que me parece, no entanto, seria mais correto dizer que o cargo em questão corresponderia às funções do Ministro da Justiça e do Advogado-Geral da União, uma

O Patriot Act é uma lei elaborada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, e, em sua maior parte, surge como uma reação do Congresso americano àqueles atentados. Havia um projeto de lei correndo na Câmara ao mesmo tempo em que outro era discutido no Senado.

O projeto da Câmara³ foi introduzido pela primeira vez pelo deputado republicano Frank James Sensenbrenner Jr. em 2 de outubro de 2001, sob o título resumido (*short title*): *Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (PATRIOT) Act of 2001*. No momento de sua introdução, havia um total de 26 co-patrocinadores da lei, tanto membros do partido republicano como do partido democrata. No dia 12 de outubro o texto foi aprovado com emendas pela Câmara, com 337 a favor contra 79, dentre os quais 75 eram de deputados democratas. No dia 15, o projeto de lei que saiu da Câmara foi adicionado ao calendário de votações do Senado como assunto de ordem geral (*General Order*).

No Senado, o primeiro projeto de lei⁴ foi patrocinado pelo senador democrata Thomas A. Sen Daschle⁵ da Dakota do Sul, que o apresentou no dia 4 de outubro. A diferença principal do texto que circulava no Senado é que nele já havia aquilo que se constituiria como o Título III da versão final do Patriot Act⁶, cujo conteúdo havia sido considerado pela Câmara como um outro projeto de lei, que ainda estava em discussão⁷. No momento de sua introdução ele levava o seguinte título resumido: *Uniting and Strengthening America Act (USA Act)* A aprovação se deu sem emendas, quase à meia noite de 11 de outubro – logo, um mês depois dos atentados terroristas –, com 96 votos a favor, 1 contra⁸ e três abstenções.

vez que está atrelado, sobretudo, à assessoria jurídica do poder executivo. A mídia vem traduzindo o termo como “Secretário de Justiça”, ou “Ministro da Justiça”. A tradução que será usada na pesquisa para evitar a repetição de “chefe do Departamento de Justiça americano”, será “Secretário de Justiça”.

³ H.R. 2975.

⁴ S.1510.

⁵ Esse senador, seria posteriormente um dos alvos das cartas contendo Antrax. A carta lhe foi enviada em 9 de outubro e foi aberta em 15 de outubro por seu secretário.

⁶ “Title III – International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001”

⁷ O projeto de lei H.R.3004 era uma lei à parte. Ele foi introduzido em 3 de outubro e aprovado apenas no dia 17, motivo pelo qual não estava presente no primeiro texto do Patriot Act que saiu da Câmara.

⁸ Senador democrata Russell Dana Feingold, de Winsconsin.

O projeto de lei que deu origem à versão final do Patriot Act⁹ substituiria tanto o que havia sido apresentado diretamente no Senado, quanto aquele que havia sido apreciado pela Câmara. Ele foi apresentado na Câmara, pelo mesmo deputado que havia patrocinado o primeiro, no dia 23 de outubro. Desta vez, apenas o deputado Michael Garver Oxley assinou como co-patrocinador. Com um resultado de 357 a favor e 66 votos contrários, o projeto passou na Câmara no dia 24 e seguiu para o Senado. Dos votos contrários, apenas 3 deputados eram republicanos.

Em 25 de outubro, o Senado aprovou o texto contando 98 votos contra 1, este último pertencente ao senador Feingold, o mesmo senador que votara contra o primeiro projeto. No mesmo dia, a lei aprovada pelo Congresso foi apresentada ao Presidente George Bush, que a assinou em 26 de outubro, tornando-a Lei Pública 107-56 (*Public Law 107-56*). A lei manteve como título oficial “To deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes” e, como título resumido, “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001”; ficando popularmente conhecida apenas por “USA Patriot Act”, título correspondente à abreviação das iniciais de todas as palavras¹⁰.

2. Construindo o tabuleiro

A aprovação da lei do modo como foi apresentada na seção anterior pode causar estranhamento, pela rapidez da tramitação, e devido à discussão simultânea, na Câmara e no Senado, daquilo que viria a ser a mesma lei. Apesar disso, Viet D. Dinh, Secretário de Justiça Assistente (*Assistant Attorney General*), considerado como o “arquiteto do Patriot Act”, sustenta que debates “produtivos” foram realizados durante o processo, mas que se formou “um mito popular” sobre a pressa para aprovação da lei:

⁹ H.R. 3162.

¹⁰ O nome do título representa a união dos nomes dos projetos que corriam separadamente na Câmara e no Senado. A expressão formada pelas iniciais adquire um significado de “Ato Patriota dos Estados Unidos da América”, no intuito de se identificar como uma reação de toda a nação ao terrorismo.

Contrary to popular myth, the Patriot Act was not rushed onto the statute books. During the six weeks of deliberations that led to the passage of the Act, the drafters heard from and heeded the advice of a coalition of concerned voices urging caution and care in crafting the blueprint for America's security. That discussion was productive, and the Patriot Act benefited from these expressions of concern¹¹.

Sobre este argumento, a primeira questão que surge é: o que corresponde ao período de seis semanas apontado? Como foi visto, de acordo com as datas expostas pelos calendários do Congresso, não passou de duas semanas o tempo de tramitação. Para chegar ao número exposto – como se seis semanas fosse tempo suficiente para todas as discussões que a lei exigia – o autor considera a contagem a partir do dia 12 de setembro. Isto é, um dia após os ataques, e, mesmo, um dia antes da reabertura do Congresso. Na verdade, ao apresentar tal data, Dinh não diz o que considerou, ele apenas a cita, mas é fácil encontrá-la apenas subtraindo as ditas seis semanas ao dia da aprovação da lei. Trata-se de uma clara tentativa de enganar, já que ele deixa de dizer algo ao apresentar um fato¹².

A data inicial que o autor leva em conta, então, é a do suposto momento¹³ a partir do qual ele e os outros redatores (*drafters*) começaram a escrever o projeto de lei. Nessas semanas entre o dia 12 de setembro e a data de aprovação da lei, teria ocorrido, portanto, a redação do texto, os debates nas distintas comissões do Congresso, as discussões no plenário da Câmara e do Senado e a assinatura da lei pelo Presidente.

Se observado os eventos que ocorreram nas “seis semanas” que embasam o argumento de Dinh, percebe-se que os ditos “debates” foram feitos em círculo restrito, e que as considerações do autor representam um argumento do tipo “nós debatemos e nós decidimos”, como se o processo de discussão de uma lei pudesse se resumir ao processo de redação de seu projeto. Esta, aliás, é justamente a postura do autor ao rebater as

¹¹ Dinh, Viet D. **USA Patriot Act**. p.463. 5 German Law Journal No. 5. 01/05/2004. Disponível em <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=421>.

¹² Sobre este significado de “engano”, cf. parte I, cap. IV, 3.2.

¹³ Utilizo o termo “suposto” porque muitos chegaram a considerar que o Patriot Act era um projeto que já vinha sendo trabalhado pela gestão George W. Bush antes mesmo do 11 de setembro. Considerando a extensão e as nuances da lei, o pouco tempo que levou para que ela fosse apresentada ao Congresso – pouco mais de vinte dias –, assim como a postura e a composição do governo Bush desde o início, é possível que isso tenha ocorrido em alguma medida.

críticas dos comentadores a uma das seções do Patriot Act, à qual acusavam de minar as salvaguardas da Quarta Emenda da Constituição:

Section 218, essential as it is, raises important questions about the nature of law enforcement and domestic intelligence. The drafters of the Patriot Act grappled with questions such as whether the change is consistent with the Fourth Amendment protection against unreasonable search and seizure, whether criminal prosecutors should initiate and direct intelligence operations and whether there is adequate process for defendants to seek exclusion of intelligence evidence from trial. *In the end it was decided* that Section 218 is compatible with the Fourth Amendment and that defendants do have sufficient recourse to exclude evidence gathered by intelligence agencies from their trials. Although the drafters were confident that they had struck the correct balance, they recognized that lawyers are fallible and that the courts will ultimately decide¹⁴.

Em vez de dizer “nós decidimos”, o autor utiliza a voz passiva, mas o resultado é o mesmo. No que se refere ao argumento principal, trata-se de uma mentalidade autoritária: a discussão deve ser feita e a decisão, já pronta, entregue para que seja obedecida. Quanto ao argumento de que o equilíbrio correto foi atingido, mas os “advogados são falíveis”, ao que parece, é simplesmente cinismo. Enfim, como pode ser observado, o “mito popular” de que a lei foi aprovada às pressas, ao qual se refere Dihn, teve boas razões para se estabelecer.

Dinh¹⁵, para seu próprio orgulho e para o desgosto de muitos, é uma figura a ser lembrada ao se falar do Patriot Act. Sua história como exilado político do Vietnã lhe trouxe a imagem do *self-made man* que obteve status porque estava em um “país de oportunidade”. Viet Dinh se formou em Harvard, especializou-se em Direito Constitucional – dentre outros temas – e tornou-se professor de direito na *Georgetown University Law Center*. Ou seja, é o exemplo que os conservadores buscam para falar de determinação, mérito e conquista, ou, como disse um senador republicano, o sujeito é

¹⁴ Dinh. **USA Patriot Act**. op. cit., p.466. 5 German Law Journal No. 5 (01/05/04). Grifo meu.

¹⁵ As informações desse parágrafo são retiradas de Eric, Lichtblau. **At Home in War on Terror: Viet Dinh has gone from academe to a key behind-the-scenes role. Conservatives love him; others find his views constitutionally suspect**. Los Angeles Times. 18/09/02; e de The Orange County Register. **Ex-refugee is nominated for Justice post: A Fullerton High grad gets praise at his Senate confirmation hearing**. (10/05/01). (Ambos disponíveis em <http://www.asianam.org/viet%20dinh.htm>); e do site da Wikipédia, http://en.wikipedia.org/wiki/Viet_D._Dinh.

uma “espetacular estória americana”¹⁶. Serviria de exemplo também por outro motivo, porque seu “ódio pelo comunismo”¹⁷ o levou a encampar as idéias conservadoras desde o início da carreira política.

Dentre outros momentos interessantes em sua história no partido republicano, Dinh foi, desde cedo, um dos nomes de destaque no governo Bush. Já nas eleições de 2000, quando a vitória de Bush teve que passar por procedimentos “incomuns” para ser confirmada, Dinh se apresentou como *amicus curiae* na Suprema Corte, para apoiar o futuro Presidente. E, se a nomeação de John Ashcroft para chefiar o Departamento de Justiça havia sido confirmada pelo Senado a duras penas, a de Dinh passou tranquilamente, apenas com alguns questionamentos do senador Leahy, e com um único voto contra, o de Hillary Clinton¹⁸.

Em maio de 2001 Dinh entrou oficialmente na gestão Bush para compor a equipe de Ashcroft¹⁹, na Seção de Planejamento Legal (*Office of Legal Policy*) do Departamento de Justiça. Pouco depois Dinh já declarava: “Estou apaixonado pelas instituições do governo. Elas protegem os aspectos mais preciosos dos Estados Unidos, a promessa de oportunidade e liberdade”²⁰. Segundo o *Los Angeles Times*, Dinh fez com que esta seção passasse de uma divisão isolada e de pouca importância, a uma das

¹⁶ Senador Pete V. Domenici, citado em Eric. **At Home in War on Terror...**, op. cit., Los Angeles Times. (18/09/02).

¹⁷ Palavras de sua mãe: "He had a hatred of the Communists because I made him understand it was the Communists who had taken his father away from the house and put him in prison," Nguyen said. "I instilled that in him early on" (Senador Pete V. Domenici, citado em Eric. **At Home in War on Terror...**, op. cit., Los Angeles Times. 18/09/02).

¹⁸ Como observação, Dinh havia sido o advogado do Partido Republicano nas investidas deste contra Bill Clinton. Primeiramente em um caso que ficou conhecido como “Whitewater”, que acusava o Presidente e a sua esposa de fraude e corrupção. Como resultado do processo, vários foram indiciados e presos, mas, apesar de que Bill Clinton tenha dado o perdão presidencial a quatro deles, a longa investigação que acabou em 2000, concluiu que não havia provas suficientes para indiciar o casal Clinton. Depois, já em 1998, novamente Dinh era o advogado dos republicanos no processo que tentava o impeachment de Clinton por assédio sexual a Monica Lewinsky e Paula Jones.

¹⁹ “John Ashcroft has put together the most right-wing legal team in modern Justice Department history, and Viet Dinh is, by all accounts, a principal player. His impact has been felt across the department,” said Ralph Neas, president of People for the American Way, a liberal civil rights group” (Eric. **At Home in War on Terror...**, op. cit, Los Angeles Times. 18/09/02).

²⁰ “I am really enamored by the institutions of government. They protect the most precious aspect of America, the promise of opportunity and freedom”. (Citado em The Orange County Register. **Ex-refugee is nominated for Justice post: A Fullerton High grad gets praise at his Senate confirmation hearing.** 10/05/01.)

principais no Departamento de Justiça. Pelos relatos do então Secretário de Justiça, Dinh estava presente em “praticamente todas as decisões” do Departamento²¹.

Enfim, Viet Dinh possuía bastante conhecimento do processo e dos motivos – oficiais e extra-oficiais – que levaram ao Patriot Act, o que não o impediu de sustentar que a lei não aumentava o poder do governo²² – argumento tão inusitado que, ao que parece, foi exclusivamente seu²³.

A presença de Dinh no governo Bush certamente contribuiu significativamente para fazer com que o governo se interessasse tanto pelas discussões judiciais. Kenneth Anderson, professor da *Washington College of Law*²⁴, criticava que a atenção exagerada às discussões jurídicas fazia diminuir a capacidade de formulação política do governo:

The Bush administration thus turns out, peculiarly, to be the most over-lawyered ever seen. The drastic raising of the legal stakes for both institutions and individual officials in the formation of policy has been near-lethal to the ability to reasonably and practicably formulate policy — as a future Democratic administration will one day discover, to its dismay²⁵.

²¹ “ ‘It’s hard to point to a part of this department,’ Ashcroft said in an interview, ‘that isn’t related to sound legal policy, so [Dinh] has become an integral part of virtually every decision we make.... He operates on a gold-medal level.’ ” (Eric. **At Home in War on Terror...**, op. cit., Los Angeles Times. 18/09/02).

²² “Again, the criticism that the Patriot Act extends government powers is shown to be inconsistent with the facts of legal practice” (Dinh, Viet D. **USA Patriot Act**. op. cit., 5 German Law Journal No. 5. 01/05/04).

²³ Os que apóiam o Patriot Act utilizavam vários argumentos pelos quais tentavam mostrar que práticas codificadas por esta lei não passavam da regulamentação de práticas anteriores. Em última análise, porém, acabavam sempre por considerar que em tempos de grande perigo era necessário conferir maior poder ao governo, ou que era necessário encontrar um “novo equilíbrio entre segurança e liberdade”. Outros argumentos mostravam ainda que mesmo que um maior poder tivesse sido conferido por lei, o Presidente não os estava usando ou os utilizava apenas em caso de extrema necessidade. Dinh foi, certamente, um dos únicos – ou único – que chegou a sustentar que não havia expansão do poder do governo sob o ponto de vista legal. Apenas mais uma dissimulação, um exemplo das estratégias exigidas para conseguir sucesso rápido e ser admirado na alta política. Mesmo os congressistas, mais acostumados com as regras do jogo, parecem ter percebido que Dinh extrapolava no oportunismo, motivo pelo qual o apelidaram de “Viet-Spin”.

²⁴ Anderson é também pesquisador da *Hoover Institution* da *Stanford University*. O autor foi citado no capítulo anterior, ao comentarmos o conceito de “guerra contra o terror” (cf. parte II, cap. III, 3).

²⁵ Anderson, Kenneth. **Law and Terror: This is a democracy. Congress must legislate**. Policy Review No. 139. Hoover Press: Out./Nov. 2006. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/4291122.html>.

O recurso ao âmbito legal, no entanto, não deve ser visto como simples postura reativa do governo Bush. Pelo contrário – e esse é certamente o motivo pelo qual o governo insistia nas intermináveis discussões jurídicas –, foi propondo o debate jurídico, muitas vezes por meio da negação de preceitos legais amplamente reconhecidos, que a administração Bush conseguiu aumentar significativamente o poder do Executivo. Prova disso é o Patriot Act, considerado por muitos como o principal instrumento legal de Bush na “guerra contra o terror”. O debate que surgiu sobre a lei, antes, mas, principalmente, depois de sua aprovação, foi certamente o único meio pelo qual o governo foi capaz de tornar permanente o poder que pretendia adquirir.

Assim, convém entender que, ao menos em parte, a postura negativa/reativa do governo Bush de negar o cumprimento de leis internacionais e até mesmo da legislação interna, apresentava, como a outra face da moeda, uma postura positiva/proativa que buscava modificar não cada lei discutida específica que era discutida, mas o próprio sistema jurídico. Como dissemos, em âmbito internacional essa postura dos EUA de rejeitar as normas para “moldar” o direito já se apresentava, em maior ou menor grau, havia muito tempo²⁶. Internamente, porém, o fato parece possuir maior ineditismo²⁷. Isso corresponde bem à frase – que parece ter saído do ramo empresarial – do Secretário de Justiça John Ashcroft, segundo a qual “a arte da liderança é a redefinição do possível”²⁸.

²⁶ Cf. parte II, caps. II e III, para os discursos do governo sobre “moldar o direito internacional”.

²⁷ Esta intenção de modificar o direito segundo o momento é bem característica da razão de Estado. Vale lembrar que nos estágios iniciais da política moderna, o projeto centralizador do absolutismo enfrentava a ordem jurídica da Idade Média, marcada pelo que alguns comentadores consideram ser um direito estático e inflexível, por basear-se nos costumes e por sustentar a perpetuação dos estamentos sociais. A razão de Estado absolutista, opondo o “bem público” ao interesse do governo local, contrariava este sistema jurídico anterior e consolidava o direito positivo, cujas leis poderiam ser mais facilmente modificadas. Como coloca Meinecke, sobretudo na Alemanha, onde a razão de Estado foi singularmente inserida no campo jurídico, esta doutrina foi utilizada como o elemento de flexibilização do costume jurídico: “(...) frente ao Direito tradicional, surgia agora um Direito em constante formação, já que o ‘bem público’ podia a cada momento exigir e impor uma modificação jurídica. A razão de Estado era um meio que servia para fazer dúctil e moldável um material duro e rígido.” (Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. de Felipe Gonzales Vizen, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. I, V, p.131).

No direito interno, portanto, o argumento da flexibilização das leis recai, agora, como no século XVII, sobre o “bem comum” (cf. parte I, cap. V, 1). Seja como projeto imperial, seja como suporte à consolidação do absolutismo, evidencia-se mais uma vez o esforço centralizador presente na ofensiva da razão de Estado contra a tradição jurídica.

²⁸ Segundo Viet D. Dinh, Ashcroft o aconselhou com essas palavras na ocasião de sua entrada para o Departamento: He told me: “The art of leadership is the redefinition of the possible. I want you to be the

O governo Bush tentava redefinir o possível, mas, como a política ainda era maior que o próprio governo, foi preciso apostar, e não se temia jogar alto. Por vezes, a aposta vinha disfarçada, rodeada de estratégias, como mostraremos ser o caso do Patriot Act. Às vezes, a aposta aparecia em sua forma bruta, sem rodeios, como na prisão de Guantánamo e nas práticas das *extraordinary renditions*. Nestes últimos casos, a aposta podia ser mais cuidadosamente medida pelos demais jogadores, os congressistas e o Judiciário. O mais surpreendente, no entanto, é que freqüentemente tais “avaliações”, somadas a todos os avisos de organizações de direitos civis, não impediram que o governo ganhasse – como, para citar um caso a mais, nas leis que permitiam suspender os direitos de *habeas corpus*²⁹.

3. *Jogo encoberto*

*On Sept. 11, we all became patriots.*³⁰

O Patriot Act, apesar da provável disposição dos parlamentares naquele momento, teve que contar com a astúcia de seus proponentes para ser aprovado. Entre as artimanhas do jogo estão: acordos rompidos, sessões realizadas às pressas, negociações durante a noite, ameaças de novos ataques terroristas e o próprio formato do projeto de lei.

3.1. **Ampulheta, dados e peões**

O caminho até a aprovação do Patriot Act foi ainda mais incomum do que pareceria à primeira vista, quando observamos no início do capítulo as informações que

think tank to help me redefine the possible for the Department of Justice.' That was a great charge for an academic," Dinh said. (Eric. **At Home in War on Terror**..., op. cit., Los Angeles Times. 18/09/02).

²⁹ Todas essas questões citadas serão analisadas adiante (cf. parte II, cap. VII).

³⁰ “Lt. Gov. Sally J. Pederson told the crowd, ‘On Sept. 11, we all became patriots.’ But she also drew applause when she went on to say, ‘While we support our president, we did not all become Republicans’.” (Berke, Richard L. **Bush 'Is My Commander' Gore Declares in Call for Unity**. New York Times. [30/09/01]).

constam sobre o processo de tramitação. Há alguma dificuldade de se conhecer o desenvolvimento de todo o processo e as datas, uma vez que as informações se encontram muito dispersas. O texto inicial foi elaborado pelo Departamento de Justiça³¹ e, já em 13 de setembro, no primeiro dia em que o Congresso voltou a funcionar após os atentados, se noticiava que acontecia ali uma discussão “de bastidores” sobre como aumentar o poder do Presidente e das agências do governo³².

Poucos dias depois, em 17 de setembro, o Secretário de Justiça, John Ashcroft apresentou-se aos líderes do Congresso para discutir a criação de uma lei antiterrorista³³. Em discurso feito no ato da aprovação da lei pelo Senado, o senador Patrick Leahy relatava que a proposta havia sido apresentada pelo governo, a ele e a outros congressistas, no dia 19 de setembro. A data é a mesma, segundo a organização *Center for National Security Studies* (CNSS), que aponta que a proposta havia sido apresentada pelo governo apenas 8 dias depois dos ataques³⁴.

As primeiras análises encontradas sobre a lei datam de 20 de setembro – provavelmente por se seguirem à apresentação inicial da proposta aos congressistas. Ao que parece, no entanto, a proposta chegou formalmente ao Legislativo, depois desta data, já que é o dia 2 de outubro que consta no sistema informatizado para o acompanhamento legislativo³⁵, como aquele em que a lei foi apresentada pela primeira vez – na verdade, apenas uma parte dela, correspondente ao projeto H.R. 2975, já que a versão completa apareceu ainda mais tarde, como indicado acima. É contando a partir deste momento – isto é, seguindo as informações do Congresso – que se sustenta que foram apenas duas semanas para que se aprovasse a lei. Parece ser esta a contagem mais

³¹ “[The Patriot Act] flows from a consultation draft circulated by the Department of Justice, to which Congress made substantial modifications and additions”. Congressional Research Service (Charles Doyle). **The USA PATRIOT Act: A Legal Analysis**. RL31377. p. 2. 15/04/2002. Disponível em <http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf>

³² “Some called for Congress to pass an outright declaration of war, and aides said serious discussions of what it would say and what powers the president would need to prosecute the terrorists were going on behind the scenes. Even usually liberal Democrats were ready to look at new powers for the nation’s intelligence agencies” (Mitchell, Alison and Berke, Richard L. **Differences Are Put Aside as Lawmakers Reconvene**. New York Times. 13/09/01).

³³ Shenon, Philip and Mitchell, Alison. **Lawmakers Hear Ashcroft Outline Antiterror Plans**. New York Times. 17/09/01.

³⁴ Center for National Security Studies (CNSS). **USA Patriot Act**. Disponível em <http://www.cnss.org/>.

³⁵ Refiro-me à seção *Thomas* do site da biblioteca do Congresso, (*The Library of Congress*), <http://www.thomas.loc.gov>, onde podem ser encontradas as informações disponibilizadas pelo Congresso sobre as discussões legislativas.

correta, já que só então as negociações do projeto saíam de um âmbito mais restrito, e o texto poderia ser aberto a audiências públicas ou alterado pelos demais membros do Legislativo. De todo modo, considere-se duas semanas ou quatro³⁶, trata-se de muito pouco tempo para a análise de uma lei com mais de trezentos e quarenta páginas, e que aborda temas controversos.

O primeiro texto que o governo apresentou surgiu sob o nome de *Anti-Terrorism Act* (ATA), e, como se pode imaginar, apresentava provisões muito mais rígidas, e que contavam com uma possibilidade ainda menor de revisão dos atos do Executivo³⁷. Uma das seções do ATA permitia que o governo detivesse um suspeito por tempo indeterminado, sem iniciar qualquer processo de acusação³⁸. Ao apresentar este que seria o rascunho do Patriot Act, John Ashcroft queria que o projeto fosse aprovado em uma semana e sem mudanças³⁹.

Vale deixar claro que desde o primeiro momento, muitos, sozinhos ou como parte de organizações de defesa dos direitos individuais das mais variadas vertentes políticas, manifestaram-se publicamente, por seus próprios meios e nos poucos espaços da mídia, sobre os riscos que a lei poderia trazer ao conferir tais poderes ao governo. Por esse motivo, seus sites e meios de divulgação tornaram-se fonte importante de muitas das informações disponíveis sobre o Patriot Act. O senador Russel D. Feingold – um dos congressistas que mais expressou suas preocupações com as consequências da aprovação do Patriot Act, e o único senador a votar contra –, presidente da “Subcomissão de Constituição, Federalismo e Direitos de Propriedade” (*Subcommittee On The Constitution, Federalism, And Property Rights*) se referiu a essas manifestações ao expressar possíveis prejuízos que a lei poderia causar:

I am not alone in expressing these concerns. Over 150 organizations, 300 law professors and 40 computer scientists have formed a coalition, “In Defense of Freedom,” to express

³⁶ Este último intervalo leva em conta o início das negociações no dia 19 de setembro.

³⁷ Electronic Privacy Information Center (EPIC). **The USA Patriot Act**. Disponível em <http://epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/>.

³⁸ **Anti-Terrorism Act (ATA)**, Seção 202: “Mandatory Detention of Suspected Terrorists. (disponível em http://epic.org/privacy/terrorism/ata2001_text.pdf). Após as alterações, essa viria a ser a seção 412 do Patriot Act, “Mandatory detention of suspected terrorists; habeas corpus; judicial review”. Para análise dessa seção, cf.: parte II, cap. VII, 6.1.

³⁹ CNSS. **USA Patriot Act**. op. cit. Cf. também: EPIC. *The USA Patriot Act*.

their concern about taking steps that would erode our constitutional rights and freedoms. These groups represent a range of views on the political spectrum, including the American Civil Liberties Union, the American Conservative Union, Americans for Tax Reform, and People for the American Way⁴⁰.

O ATA foi, inicialmente, modificado por uma série de negociações informais entre alguns congressistas e o governo. Patrick J. Leahy, presidente da Comissão do Judiciário do Senado, foi co-autor do projeto a partir do dia 19 de setembro – ocasião de seu encontro com Ashcroft –, quando somou ao rascunho do governo o seu próprio – sobre o qual vinha trabalhando após os atentados de 11 de setembro:

Within days of the September 11 attacks, I began work on legislation to address security needs on the Northern Border, the needs of victims and State and local law enforcement, and criminal law improvements. A week after the attack, on September 19, the Attorney General and I exchanged the outlines of the legislative proposals and pledged to work together toward our shared goal of putting tools in the hands of law enforcement that would help prevent another terrorist attack⁴¹.

Em 25 de setembro Ashcroft compareceu à Comissão do Judiciário do Senado para responder sobre a proposta inicial do governo⁴². Apesar de ter saído uma hora e meio mais tarde do que o prazo dado, o Secretário de Justiça se retirou da audiência antes de responder a todas as perguntas, mas prometendo responder às demais

⁴⁰ United States Senate (Committee on the Judiciary). **Hearing Before the Committee on the Judiciary: Homeland Defense**. (25/09/2001). Washington: Government Printing Office (GPO), 2002. p.29. Disponível em: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81140.wais.pdf.

⁴¹ Patrick J. Leahy, nas considerações feitas diante do senado na sessão final de aprovação do Patriot Act. **Congressional Record S10990-11060**. p. S10990 (“GPO’s PDF”). 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>.

⁴² O depoimento consta em: US Senate (Committee on the Judiciary). Hearing Before the..., op. cit., (25/09/01). Anita Ramasastry relembra que, na Câmara, a discussão foi ainda menor: “In the House, meanwhile, there was no testimony from opponents of the bill. (Ramasastry, Anita. **Patriot II: The Sequel Why It's Even Scariest than the First Patriot Act**. Find Law. 17/02/03. Disponível em: <http://writ.news.findlaw.com/ramasastry/20030217.html>.

questões por escrito⁴³. Conforme a publicação do “resumo do dia” (*daily’s digest*) das atividades do Congresso, a audiência estava marcada para continuar em 02 de outubro⁴⁴. O Secretário de Justiça, entretanto, não retornou antes da aprovação da lei, e nem cumpriu a promessa de responder por escrito as questões que lhe foram encaminhadas⁴⁵.

Ao final de dez dias de negociações – entre 19 e 29 de setembro –, Leahy, apesar de se dizer insatisfeito com alguns pontos, entendia que havia conseguido fazer os governistas cederem na formulação do projeto de lei que seria apresentado no Congresso. O acordo final entre ele e o governo havia sido fechado no domingo, dia 30 de setembro. Subitamente, porém, esse quadro de cooperação mudou.

Nos dias que se seguiram, o governo retirou, repentinamente, as propostas feitas para se chegar ao acordo⁴⁶. Em 03 de outubro, Alberto Gonzales, então conselheiro do Governo – e futuro Secretário de Justiça após a saída de Ashcroft –, iniciou uma reunião com Leahy, dizendo que o governo não aceitaria as limitações que o senador havia proposto ao compartilhamento de informações criminais entre agências do governo⁴⁷. No mesmo dia, Ashcroft e os governistas no Congresso reiniciaram a pressão para que se passasse a lei mais rapidamente. Ashcroft se dizia preocupado com o andamento da proposta no senado, exigindo “produtividade em nome dos americanos”⁴⁸. Na ocasião, os democratas teriam dito que não aceitariam a pressão para aprovar uma lei capaz de diminuir indevidamente a liberdades civis⁴⁹.

Enquanto não se chegava ao acordo para introduzir o projeto no Senado, no dia 03 de outubro, Feingold organizou uma audiência com a presença de juristas e

⁴³ Patrick J. Leahy, nas considerações feitas diante do senado na sessão final de aprovação do Patriot Act. **Congressional Record S10990-11060**. p. S10991 (“GPO’s PDF”). 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>.

⁴⁴ **Daily Digest. 25/09/01. Senate**. “Homeland Defense”. p.D937 (GPO’s PDF). Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r107:4:./temp/~r1073rQ248::>.

⁴⁵ “I regret that the Attorney General did not have the time to respond to questions from all the Members of the Committee either on September 25 or at any time since. He promised to answer the written questions Members submitted about the legislation promptly, but we did not receive any answers before passage of S. 1510, H.R. 2975, or H.R. 3162.” (Patrick J. Leahy, nas considerações feitas diante do senado na sessão final de aprovação do Patriot Act. **Congressional Record S10990-11060**. p. S10991 (“GPO’s PDF”). 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>).

⁴⁶ Idem. p.10991.

⁴⁷ Lewis, Neil A. and Toner, Robin. **Democrats In Senate Are Pressured On Terror Bill**. New York Times. 03/10/01.

⁴⁸ “I think it is time for us to be productive on behalf of the American people”. John Ashcroft, citado em Lewis. **Democrats In Senate...**, op. cit., NYT. (03/10/01).

⁴⁹ Lewis. **Democrats In Senate...** op. cit., NYT. (03/10/01)

representantes de organizações engajadas no debate da lei, com o título de “Proteger as Liberdades Constitucionais em Face do Terrorismo”⁵⁰. Ao que parece, esta foi a única oportunidade em que um debate aconteceu com pessoas de fora da estrutura do Estado.

Com grande dificuldade, o projeto chegou formalmente ao Senado, na noite⁵¹ de 04 de outubro. As negociações para a apresentação do projeto, entre o governo, alguns congressistas e as lideranças de diversas Comissões do Senado, se estenderam durante a noite e, no dia 05, o projeto resultante, S.1510, não incluía várias das concessões anteriormente feitas a Leahy⁵² – notavelmente, não incluía o limite ao compartilhamento de informação criminal pelas agências do governo, que o governo dizia não ser negociável. Além disso, o S.1510 desconsiderava as emendas que a Câmara havia acrescentado ao H.R. 2975⁵³. Mesmo sem as emendas, após as novas negociações do Senado, um comunicado da Comissão do Judiciário no dia 05 de outubro, dizia que se tratava do “*projeto de consenso do senado, negociado nas últimas duas semanas*”⁵⁴ e incluía as propostas feitas pelo senador Leahy – presidente da Comissão – para alterar várias seções da lei e conferir à lei “pesos e contrapesos contra os novos poderes concedidos”⁵⁵.

Parece ficar claro, com isso, que apresentar um projeto sobre o qual se pudesse dizer que havia sido aprovado consensualmente era ponto importante para o governo. Por esse motivo os governistas tiveram que fazer concessões – ainda que muito poucas –, isto é, para que o projeto pudesse chegar com tal apoio ao Senado. Segundo Leahy, apesar de suas incertezas sobre algumas propostas do governo, ele se resignou em aceitá-las para que a lei pudesse ser levada adiante:

In negotiations with the Administration, I did my best to strike a reasonable balance between the need to address the threat of

⁵⁰ United States Senate (Subcommittee on the Constitution, Federalism, and Property Rights, Committee on the Judiciary). **Hearing Before the Committee on the Judiciary: Protecting Constitutional Freedoms in the Face of Terrorism**. 03/10/2001. Washington: Government Printing Office (GPO), 2002. Disponível em: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81247.wais.pdf

⁵¹ Como relata uma página do site do senador: <http://leahy.senate.gov/press/200110/100401a.html>.

⁵² CNSS. **USA Patriot Act**. op. cit.

⁵³ CNSS. **USA Patriot Act**. op. cit.

⁵⁴ “The consensus Senate bill, negotiated over the last two weeks (...)”. Grifos meus.

⁵⁵ O comunicado, com as sugestões feitas sobre cada tema, pode ser encontrado em: <http://leahy.senate.gov/press/200110/100401a.html>. Note-se que em muitos assuntos importantes a posição preponderante foi a do governo.

terrorism, which we all keenly feel at the present time, and the need to protect our constitutional freedoms. Despite my misgivings, I acquiesced in some of the Administration's proposals to move the legislative process forward⁵⁶.

Como contrapartida à sua colaboração com o andamento do processo legislativo, o senador se disse “recompensado” pela possibilidade de melhorar o projeto nas duas semanas de discussões que se seguiram: “That progress has been rewarded by a bill we have been able to improve further during discussions over the last two weeks”⁵⁷.

Ao chegar a este ponto, muitas concessões já haviam sido feitas ao governo. Não se trata apenas de conteúdo, mas, para o problema que pretendo assinalar, trata-se de definir o critério inicial a partir do qual as discussões seriam consideradas, isto é, um parâmetro a partir do qual se passaria a considerar avanços ou retrocessos. É por esse motivo que tem importância o projeto que é apresentado como ponto de partida para as discussões gerais do Senado, e é também por isso que, tanto o governo quanto o senador, haviam disputado até então. Nesse momento específico ao qual se refere o senador Leahy, presumindo que alterações poderiam ser realizadas mais adiante, possibilitou-se que as discussões no Senado fossem iniciadas com as propostas do governo em um patamar muito mais elevado.

Pelas considerações do senador, melhorias foram feitas em seguida, como ele certamente esperava. Porém, é provável que elas não tenham alcançado o nível de garantias legais que era exigido, até pouco tempo antes, para o início das discussões. De todo modo, o que foi considerado a partir desse momento como “melhorias”, poderia ser considerado como “pioras”, caso as discussões tivessem se iniciado em um nível mais baixo de aceitação às propostas do governo. Não é o caso de dizer que, naquele contexto, a lei não seria aprovada caso tivesse encontrado maior resistência inicial, e tampouco essa era a intenção dos congressistas que a modificavam; no entanto, se a discussão era sobre o “menor dos males”, como parecia ser, o menor mal teria sido impedir o início das atividades legislativas sob tais termos. Este período de negociações

⁵⁶ **Congressional Record S10990-11060**. p. S10990 (“GPO’s PDF). 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>.

⁵⁷ Idem. Observação: a frase dá continuidade ao parágrafo anterior citado: “o progresso” ao qual se refere é o progresso do processo legislativo, sua continuidade.

no Senado no início de outubro, foi, certamente, um ponto crítico para determinar o conteúdo final da lei.

No dia 09, o projeto foi inserido no calendário de votações do Senado. O senador democrata Thomas A. Daschle, patrocinador do projeto e líder da maioria, solicitava que o texto começasse a ser considerado na noite daquele dia e que, a partir das dez horas da manhã seguinte, o projeto fosse fechado para emendas, sendo votado às 17 horas, sem “qualquer intervenção ou debate durante a passagem final”⁵⁸. Diante deste requerimento, o senador Feingold, que apresentava a estranha opinião para aquele momento, de que deveria haver mais tempo para que o texto pudesse ao menos ser lido pelos demais senadores, apresentou objeções. Feingold afirmou que havia sido dito inicialmente que o texto seria considerado apenas na quinta-feira, mas o que Daschle estava solicitando era que isso ocorresse dois dias antes, na terça-feira⁵⁹. Leahy, concordando com o líder da maioria no argumento de que muita discussão havia sido realizada sobre o projeto – já que a lei havia sido negociada pelas lideranças, por ele e pelo governo; já que os negociadores estiveram abertos às considerações dos demais, e já que o projeto de lei estava no calendário de votações havia cinco dias – posicionou-se, contra Feingold, para que os procedimentos ocorressem como solicitado por Daschle. O argumento de Leahy é emblemático, na medida em que mostra o

⁵⁸ “So much work and effort and negotiation has gone into getting us to this point that it was my hope, in the interest of expediting consideration of this bill, that we would have the opportunity to take it up, and it would be my hope we could take it up tonight, work through the day tomorrow, and then have a vote on final passage tomorrow.

“I ask unanimous consent that at 10 o'clock tomorrow, the Senate turn to consideration of S. 1510, the antiterrorism bill; that the time between then and 5 o'clock be equally divided between Senator Leahy and Senator Hatch; that the only amendment in order be a managers' amendment to be cleared by both managers, with 30 minutes of Republican time under the control of Senator SPECTER; that at 5 p.m. tomorrow, the bill be read the third time, and the Senate vote without any intervening action or debate on final passage.” (Senador Thomas A. Daschle. Unanimous Consent Request – S. 1510. **Congressional Record**. p. **S10363**, GPO's PDF. 09/10/2001. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r107:154:./temp/~r107ge72G9:>).

⁵⁹ “As of the end of last week, we were told the bill would probably come up on Thursday of this week. Today the request is made to bring it up immediately under extremely restrictive terms for debate that would not allow any opportunity for amendments other than the one the majority leader mentioned.

Senators must have the opportunity to read and debate this 200-plus page bill and offer amendments. It does not have to take weeks or even days, but it cannot be done before most Senators have even had a chance to read and understand the far-reaching changes this bill makes on our laws. Madam President, I reserve the right to object. I do not wish to object, but in order to give due attention to the serious constitutional issues before us, and in the interest of moving forward on this important legislation, I ask unanimous consent that the leader's request be modified to allow this Senator to offer four relevant amendments with each to be debated for an hour equally divided.” (Senador Russel Feingold. “Unanimous Consent Request – S. 1510”. **Congressional Record**. pp. **S10363-10364**, GPO's PDF. 09/10/2001. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r107:154:./temp/~r107ge72G9:>).

pensamento prudencial operando – o que é menos comum – mais por valores do que por retórica, e porque considera mudanças preliminares como discussões feitas, definitivas:

I say to my friend, the senior Senator [Reid] from Nevada, throughout those nights and days, a lot of times I would leave about 1 a.m. and the staff would still be there at 4 a.m. or 5 a.m. We made a number of changes. Nobody is more protective of the rights of individuals than I, and considerably more than that, I feel very strongly in agreement with Benjamin Franklin's comment when he literally had his neck on the line when he said people who would trade their liberty for security deserve neither.

We are trying to get that balance between liberty and security. Is it a perfect bill? No. Could we pass a perfect bill? I doubt it very much. Is it far better than when it was originally proposed by the administration as far as being protective of civil liberties? I believe it is⁶⁰.

Assim, as discussões em plenário no Senado para a votação, começaram no dia 11 de outubro. E terminaram no mesmo dia. Feingold propôs três emendas ao projeto, mas nenhuma delas conseguiu sequer mais de treze votos: todas foram rejeitadas. Como apresentado acima, ao fim, noventa e seis senadores votaram a favor e apenas Russel Feingold votou contra.

Nesse ínterim, o texto fora introduzido na Câmara, no dia 02 outubro, como projeto de lei H.R. 2975 por James Sensenbrenner Jr., presidente da Comissão do Judiciário, e por John Conyers Jr., o líder democrata na Comissão. Sensenbrenner foi um dos co-autores do texto na Câmara, e propôs, na Comissão do Judiciário, emendas que, segundo o *Center for National Security Studies*, gerou melhorias significativas na lei⁶¹. Desse modo, o projeto contava com alterações que contrariavam as intenções do governo de ser autorizado a prender suspeitos de terrorismo por tempo indeterminado⁶². Além disso, incluía ainda as determinações que previam o fim da vigência de algumas

⁶⁰ Senator Patrick Leahy. Unanimous Consent Request – S. 1510. **Congressional Record**. pp. S10363-10364, GPO's PDF. 09/10/2001. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r107:154:./temp/~r107ge72G9:>

⁶¹ CNSS. **USA Patriot Act**. op. cit.

⁶² Lewis. **Democrats In Senate...**, op. cit., NYT. (03/10/01). Sobre a seção do Patriot Act correspondente, ver nota 38 supra.

seções da lei – nesse momento as seções estavam previstas para expirar em 2003⁶³. Com as emendas, o texto foi aprovado com unanimidade pela Comissão do Judiciário, no fim da tarde do dia 11.

Outra ação súbita, mais uma surpresa. Ao iniciar os trabalhos na manhã do dia seguinte, a Comissão de Regras (*Committee on Rules*) propôs que as emendas feitas nos dias anteriores fossem substituídas pelo texto *H.R. 3108*⁶⁴; que o novo texto fosse discutido por uma hora; e que o projeto fosse fechado a emendas. Essa resolução⁶⁵ beneficiou-se, inegavelmente, da maioria republicana na Câmara, tendo sido aprovada por 214 votos contra 208⁶⁶, e nove abstenções⁶⁷. Houve ainda uma tentativa fracassada de Jerrold Lewis Nadler, da Comissão do Judiciário, de reenviar o projeto à Comissão. Às 16h30 daquele dia o projeto havia sido aprovado e encaminhado ao Senado. Uma reportagem do *New York Times* expunha algumas críticas feitas pelos deputados:

Representative David R. Obey, Democrat of Wisconsin, described the new bill as a "back-room quick fix." He added bitterly: "Why should we care? It's only the Constitution."

Asked about complaints that lawmakers were being asked to vote on a bill that they had not read, the chairman of the Rules Committee, Representative David Dreier, Republican of California, replied, "It's not unprecedented".⁶⁸

O fato de contrariar a Constituição não surge apenas da análise das leis, mas era uma das intenções do governo – intenção que foi mantida em segredo, claro. Segundo Nancy Chang, do *Center for Constitutional Rights*, durante a tramitação da lei, Daniel J. Bryant, Secretário de Justiça Assistente (*Assistant Attorney General*), chegou a trocar correspondências com membros do Congresso a fim de argumentar que, no combate ao terrorismo, o governo deveria estar isento das exigências da 4ª Emenda da Constituição americana. Na carta, lia-se:

⁶³ Cf. parte II, cap. V, 5.1.

⁶⁴ É a partir desse momento que a "*sunset provision*" passa a ser de cinco anos.

⁶⁵ **H.Res. 164.**

⁶⁶ Dos votos a favor apenas três eram de democratas e dos votos contrários, o mesmo número era de republicanos.

⁶⁷ **Roll no. 384.**

⁶⁸ Toner, Robin And Lewis, Neil A. **House Passes Terrorism Bill Much Like Senate's, but With 5-Year Limit.** *New York Times*. 13/10/01.

The courts have observed that even the use of deadly force is reasonable under the Fourth Amendment if used in self-defense or to protect others. . . Here, for Fourth Amendment purposes, the right to self-defense is not that of an individual, but that of the nation and its citizens. . . If the government's heightened interest in self-defense justifies the use of deadly force, then it certainly would also justify warrantless searches⁶⁹.

No tratamento dos primeiros projetos da Câmara e do Senado estava o teste para a aprovação do texto final. O que fosse aceito naquele momento certamente o seria posteriormente. Como descrito, no Senado, a discussão em plenária foi antecipada em dois dias, enquanto que na Câmara, o que se fez foi substituir repentinamente um texto previamente acordado, tirando proveito de que a maioria era do partido governista.

Após a passagem dos textos em ambas as casas, muitos, tanto na Câmara quanto no Senado, ainda demandavam que fosse realizada uma sessão conjunta do Congresso para que as diferenças dos textos aprovados fossem resolvidas, mas a presidência da Câmara, sob comando republicano, não se dispôs a solicitar a sessão⁷⁰, temendo que os debates de conciliação se prolongassem como aconteceu no contexto das leis criadas após os atentados à bomba de Oklahoma. Segundo o senador Leahy, os presidentes do Senado e da Câmara haviam chegado a um acordo sobre a reunião conjunta do Congresso. De repente, porém, o presidente da Câmara incorporou as discussões que tivera com o presidente do Senado em outro projeto de lei, o qual foi, então, apresentado à Câmara⁷¹.

Foi este o texto apresentado como a versão final do Patriot Act. O projeto *H.R.3162* foi introduzido na Câmara em 23 de outubro e às 19h15 daquele mesmo dia o

⁶⁹ Citado em: Chang, Nancy. **The USA PATRIOT Act: What's So Patriotic About Trampling on the Bill of Rights?**. Center for Constitutional Rights. Novembro de 2001. p.3. Disponível em: <http://www.ratical.org/ratville/CAH/USAPAAanalyze.html>). A carta, destinada aos senadores Bob Graham, Orrin Hatch, Patrick Leahy e Richard Shelby, está em arquivo da CCR (segundo informação do Center for Constitutional Rights. **The State of Civil Liberties in the US One Year After 9/11**. 2002. nota 19. Disponível em http://www.derechos.org/nizkor/excep/ccr.html#N_19_).

⁷⁰ Relatado em: Patrick J. Leahy. **Congressional Record S10990-11060** ("GPO's PDF"). 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>. Cf também Toner. **House Passes Terrorism Bill...** op. cit., NYT. (13/10/01).

⁷¹ "The House did not request a conference when it passed the bill, however, and despite the understanding among House and Senate leadership, the House leadership abruptly incorporated the product of our discussions in a new bill rather than proceed to a quick conference." (Patrick J. Leahy. **Congressional Record S10990-11060**. p.S10990 ("GPO's PDF"). 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>).

deputado Sensenbrenner solicitava a “suspensão das regras para que se aprovasse o texto” (*suspend the rules and pass the Bill*)⁷². Como pouco depois a sessão do dia foi suspensa, a moção apresentada só recebeu os votos no dia seguinte, mas, já na manhã do dia 24, a aprovação havia sido consolidada. No Senado, novamente, apenas Feingold se opôs, e outro senador democrata se absteve. Muitos – dos que chegaram a ler o texto – certamente entenderam como o presidente da Comissão do Judiciário, o qual, apesar de lamentar que o processo de tramitação tenha se dado nestes moldes, sentia que o projeto era digno de apoio:

I am disappointed that the commitment we received to hold a conference--at which these proposals could have been considered more fully--was not honored. Nonetheless, H.R. 3162, which the House passed yesterday, contains additional improvements to the USA Act that had been negotiated on a bicameral, bipartisan basis, and deserves the support of the Senate⁷³.

4. A Estratégia vencedora

1) (Re)Forma

Ao contrário do que se podia esperar, o Patriot Act não é uma lei inteiramente nova. A maioria de seu conteúdo não cria novas normas que pretendem excluir as normas jurídicas prévias, mas, ao contrário, permite reformar a legislação anterior. Ou seja, suas seções tratam, sobretudo, de emendar as leis já em vigor. Parte disso relaciona-se à estrutura legal americana, pela qual, para criar novas determinações, muitas vezes basta se referir ao título do Código de Leis Federais (*United States Code*) e acrescentar ou retirar passagens já existentes. Por outro lado, à parte essa estrutura,

⁷² Para os procedimentos desse recurso, cf. “Suspension of the rules”, no site da Wikipédia: http://en.wikipedia.org/wiki/Suspension_of_the_rules

⁷³ Patrick J. Leahy. **Congressional Record S10990-11060** (“GPO’s PDF”). p.S10990. 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>.

discutir novas provisões por meio de emendas de acréscimo e exclusão, e não por provisões substitutivas, parece ter sido um modo mais fácil de fazer com que as novas normas fossem aprovadas. Isto é, considerando o curto intervalo de tempo que separa os acontecimentos de 11 de setembro, a tramitação e a aprovação da lei, pode-se perceber que seu formato, contribuiu para que ela tivesse uma discussão e uma aprovação menos conturbadas no Legislativo americano. Essas emendas, apresentadas como “pacote” único em reação a um ataque sofrido, facilitaram que a lei fosse aprovada, sobretudo quando se pensa que ela envolvia assuntos que motivam as maiores controvérsias entre conservadores e progressistas⁷⁴. A estrutura do texto, baseando-se nas leis pré-existente, permitiu que fosse possível pensar no Patriot Act sob o prefixo *re-*, como reforma, re-estruturação e um rearranjo. Assim, já no nome da lei vemos a palavra “strengthening” e, nos títulos que a compõem podemos perceber a utilização dos verbos “enhance”,

⁷⁴ A diferenciação “conservadores” e “progressistas” utilizada visa simplificar as concepções políticas do Legislativo ou de membros do governo em dois “tipos ideais”, de modo a evitar uma discussão das especificidades das visões políticas presentes nessas instituições, o que certamente traria maior número de divisões do que dois grandes grupos. Analisar essas particularidades, no entanto, envolveria um trabalho demasiadamente específico que não precisaria ser desenvolvido por essa pesquisa.

Vale ressaltar, contudo, que utilizo o termo conservadores para aqueles que pretendem o fortalecimento do governo central e que têm como fundamento principal de seu discurso a questão da segurança, de modo que defendem uma maior intervenção do Estado na sociedade – sobretudo no que diz respeito ao controle que esse exerce. Os progressistas seriam aqueles que baseiam seu argumento principal nas liberdades individuais, defendendo uma menor intervenção do Estado e a garantia prioritária dos direitos individuais. Vale sublinhar, mais uma vez, que tal divisão é simplificadora e tem muito pouco valor além do agrupamento classificativo que ela permite realizar – isto é, da possibilidade de observação de elementos comuns. Em alguns temas específicos, como é o caso da posse de armas de fogo, por exemplo, muitos que seriam em outros casos chamados “conservadores”, são contra a interferência do governo na privacidade individual – isto é, consideram que o governo não deve restringir o direito ao porte de armas.

A divisão mais corrente entre conservadores e liberais não foi utilizada devido ao sentido que esse último termo adquiriu, levando a pensar antes a economia que a política, o que poderia trazer mais dificuldades à compreensão. Isso porque, em geral, na sociedade americana os conservadores possuem uma visão liberal da economia – não intervenção do Estado no mercado –, enquanto que os liberais são, em geral, defensores de políticas sociais e do Welfare State – mercado regulado pelo Estado.

Tampouco os conservadores podem ser aqui considerados apenas como aqueles que querem preservar as leis vigentes e os liberais aqueles que querem alterá-las. Como podemos notar na lei que analisamos, as modificações são empreendidas, sobretudo pelos conservadores. Na realidade, essa inversão dos nomes não é recente, mas ocorre desde o momento em que o Welfare State começa a ser desmontado. Como se trata de implementar o neoliberalismo, projeto conservador, já nesse processo vemos os conservadores propondo mudanças e os liberais defendendo a conservação do tipo de Estado que acabava. Constituiria um estudo à parte, de grande interesse, o tema da confluência de uma concepção econômica liberal e uma concepção social conservadora em um único tipo de visão política. Segundo Javier Flax – em palestra no I Colóquio Hobbes, realizada na Unicamp – esta concepção (liberalismo econômico+autoritarismo político) permite a compatibilidade entre constituição democrática e governo autoritário e vem sendo tratada pelo nome de “liberismo”. Quanto à combinação do liberalismo político com a intervenção estatal na economia para promover políticas sociais, esta parece corresponder ao tipo de visão de autores como John Rawls e aqueles que discutem o liberalismo com base em seus textos.

“remove” (obstacles), “increase” e “improve”, dando a idéia de algo que apenas se adapta às condições e não de algo novo. Não por acaso, o título completo do Patriot Act é “Uniting and strengthening America by providing appropriate tools *required* to intercept and obstruct terrorism”⁷⁵.

A lei 107-56 (*Public Law 107-56 ou Patriot Act*) obteve uma aparência de modernização e pôde ser concebida como um conjunto de normas produzidas para alcançar um ponto no qual já se deveria estar. Diante daquilo que se considerava uma demonstração prática da insuficiência das leis antiterror dos EUA, nada mais esperado que a atualização da legislação referente ao tema. Era preciso criar leis *up-to date* que pudessem fazer frente às mudanças das políticas dos últimos tempos. O Patriot Act, então, não apenas teria vindo em hora conveniente; na realidade ele estava atrasado. A pressa encurtou o tempo por meio da *necessidade*; apenas um dos pontos pelo qual é possível verificar a relação desta lei com a idéia de razão de Estado. A lei é um reconhecimento do Congresso de que era necessário aumentar o controle por parte do Estado⁷⁶.

Convém analisar sob algumas perspectivas diferentes o processo legislativo. Se analisarmos o comportamento do Congresso pelo viés sociológico, podemos compreender o processo em questão como resultante de um momento em que as forças do campo conservador estavam em vantagem, se comparadas aos progressistas, de modo que as primeiras teriam determinado o resultado do processo diante da pouca resistência do campo oposto. A análise sociológica pode ajudar sob alguns aspectos, como na observação das dezenas de votos contrários da Câmara, permitindo entender que, de fato, a força conservadora era, em muito, predominante.

Ocorre, porém, que, em grande medida, não se tratou exatamente de um conflito de concepções, porque, em sua maior parte, ambos os grupos apoiaram a aprovação da lei – o que se percebe ao lembrar a quase unanimidade no Senado e do

⁷⁵ Grifo meu. Em português, tradução minha: “Unindo e fortalecendo a América com o fornecimento dos instrumentos apropriados *necessários* para interceptar e obstruir o terrorismo”.

⁷⁶ Dissemos que a definição de “necessidade”, e de “exceção” não é um problema teórico. Depende da realidade social dos contextos específicos, a aceitação destes termos em certos contextos da política (Cf. parte I, cap. V, 1). É verdade que tomamos aqui o Congresso como ponto de análise, o qual não é nenhum “espelho” (cf. parte II, cap. I, 1.2) da sociedade como um todo, mas é difícil pensar que este entendimento de que havia uma necessidade imposta pelo contexto não encontrasse paralelo na maior parte da população naquele momento.

fato de que, mesmo na Câmara, mais democratas votaram a favor do que contra a lei. Assim, em grande medida, a compreensão era a de que a necessidade se impunha e, mesmo que em outros momentos talvez não se concordasse com as provisões daquela lei, naquele contexto a contingência era vista negativamente e, portanto, o que se podia fazer eram algumas considerações, mas não oposição. Afinal, era recorrente o argumento de que um novo “equilíbrio entre liberdade e segurança” deveria ser encontrado: as velhas medidas já não serviam⁷⁷.

A necessidade se impunha de tal forma que era consciente o gesto de abrir mão de mais liberdade. Interessa notar que os riscos de fortalecer ainda mais um governo com amplos poderes e instrumentos de vigia não foram ignorados. Pelo contrário, muitos, durante o processo de tramitação, relembavam o que a “segurança nacional” já havia permitido ao governo em momentos anteriores. Era constante a referência às investigações secretas das agências do governo e dos órgãos de inteligência do exército realizadas contra os mais diversos grupos de oposição ao governo, nas décadas de 1960 e 1970. O senador Leahy, no ato da aprovação da lei citou o programa COINTELPRO do FBI, que começou investigando grupos comunistas e socialistas no período pós-guerra da década de 1950, e, nas décadas seguintes, se

⁷⁷ Uma pergunta cuja resposta está implícita nessa compreensão de “equilíbrio (*balance*) entre segurança e liberdade”: Onde há segurança não pode haver liberdade? Ou, inversamente: onde há liberdade não pode haver segurança? O termo inglês *balance* permite uma melhor compreensão do problema que pretendo discutir. O equilíbrio tratado deve ser visualizado como um ponto de estabilidade de uma balança de sistema de pratos. Ao colocar “segurança” em um dos pratos da balança e “liberdade” no outro, tal entendimento impede que os dois termos possam de algum modo coexistir ou se reforçar. A compreensão é simples: se a balança em questão está estável e adicionamos mais “segurança”, o peso do lado que sofreu o acréscimo aumentará, e o novo equilíbrio ao qual se chegará terá muito mais “segurança” que “liberdade”. Ou seja, colocando de modo menos imagético, trata-se de um “jogo de soma zero”: o que se ganha de um lado perde-se de outro.

O entendimento de que a lei é a síntese de um equilíbrio entre segurança e liberdade, reconhece os dois termos como antíteses, sem quaisquer fundamentos minimamente convincentes. Tal entendimento, contudo, é amplamente aceito. Nota-se, por exemplo, que o discurso de muitos comentadores que se posicionam contra o “novo equilíbrio” não desenvolve qualquer crítica a essa idéia, mas sustenta apenas que o equilíbrio anterior já era suficiente, caso fosse aplicado de modo mais eficiente. Ao rejeitar o discurso conservador nesses termos, tais discursos adotam o pressuposto daquilo que pretendiam combater e permitem o argumento que se segue a esse pressuposto: “estamos inseguros; é preciso menos liberdade”.

A crítica a esse entendimento sobre “os dois lados da balança” parece simples, desde que se pretenda realizá-la. A origem dessa crítica pode ser, por exemplo, as questões de “senso comum” colocadas no início dessa problematização: “segurança e liberdade são incompatíveis?”. Se o problema é colocado sob tais termos, não apenas estudos sociológicos ou comportamentais, mas igualmente, o tão menosprezado “senso comum” dificilmente responderia categoricamente com uma afirmativa. Essa perspectiva “filosófica” é apenas uma dentre as muitas que permitem contestar essa visão. Sob o ponto de vista empírico, outras perguntas ajudariam a discuti-la, por exemplo: quanto mais autoritário o Estado maior a sua segurança e a de seus cidadãos?

estendeu à perseguição da Ku Klux Klan, da “nova esquerda” e de militantes negros, atingindo, por fim, grupos engajados pelos direitos civis e opositores da guerra do Vietnã⁷⁸.

Do período anterior à Guerra Fria, outra memória constante era a dos campos de internamento de japoneses durante a II Guerra Mundial. Após os ataques de Pearl Harbor um decreto presidencial, autorizado por lei, ordenou que japoneses e descendentes fossem excluídos de áreas “críticas à defesa nacional ou potencialmente vulnerável a espionagem”⁷⁹. Mais de 100 mil japoneses foram detidos à época em campos espalhados por todo o país⁸⁰. Um cidadão americano de descendência japonesa que habitava uma dessas áreas de exclusão, não se apresentou para ser removido e, em processo judicial, foi condenado pelos tribunais federais por desobedecer a ordem presidencial. A ordem exigia obediência. Korematsu recorreu à Suprema Corte que, por fim, julgou que a ação do governo era constitucional e justificável em circunstâncias de “emergência e perigo”⁸¹. A decisão é citada com constrangimento nas sentenças judiciais em casos mais atuais.

Mas as lembranças iam além. Outro momento relevante foi citado por John Conyers Jr, que relembrou uma lei dos primeiros tempos do Estado, a “Alien and Sedition Acts”, de 1798, que restringia a capacidade de oposição ao governo e ao Congresso⁸².

⁷⁸ “During this unfortunate period in our history, the government did more than just gather information about protest and dissent. The FBI developed a systematic program to disrupt domestic groups and discredit their leaders, known as “COINTELPRO.” The FBI’s efforts included the selective sharing of information from its investigations to deny people employment and smear their reputations. Beginning with Communist and socialist groups, the FBI’s COINTELPRO operations spread in the 1960s to the Klan, the “new left,” and black militants. Elements of the civil rights and antiwar movements were targeted for disruption because of suspicion that they were “influenced” by communists; others because of their strident rhetoric. When some targets were suspected of engaging in violence, the FBI’s tactics went so far as to place lives in jeopardy by passing false allegations that individuals were government informants.” (Patrick J. Leahy. **Congressional Record S10990-11060** (“GPO’s PDF”). p.S10993. 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>).

⁷⁹ “During World War II, Presidential Executive Order 9066 and congressional statutes gave the military authority to exclude citizens of Japanese ancestry from areas deemed critical to national defense and potentially vulnerable to espionage”. (The Oyez Project, **Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 [1944]**. Disponível em: http://www.oyez.org/cases/1940-1949/1944/1944_22/).

⁸⁰ O texto da Wikipedia sobre o assunto é bastante completo e repleto de referências. Cf. “**Japanese American Internment**”, disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Japanese_American_internment.

⁸¹ **Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944)**.

⁸² Toner. **House Passes Terrorism Bill...**, op. cit., NYT. (13/10/01).

Nada disso parece ter sido esquecido. O momento, no entanto, parecia propor mais confiança que recordação, e se os congressistas agissem de acordo com a “natureza dos tempos”, conforme ensina Maquiavel, ganhariam pontos ... morais, e eleitorais: “Bush will have the ability to count on genuine support from the Democrats, (...). They know that's the right thing to do from a patriotic point of view -- and it's the smart thing politically as well”⁸³.

2) Tempo

Negociações em torno da lei de fato ocorreram, como argumentava seus apoiadores. O âmbito dessas discussões, no entanto, foi bastante limitado, como pretendi mostrar. Na maior parte do tempo, tratou-se de negociações informais entre governo e congressistas, de discussões entre lideranças dos partidos, ou no interior de Comissões em cada uma das casas legislativas. Não apenas a sessão conjunta do Congresso não ocorreu como se pretendia, de modo a realizar um debate ampliado, como o tempo das discussões em plenária na Câmara e no Senado foi extremamente restrito. Tudo para responder ao pedido de urgência. Procedimentos mais amplos, como audiência pública, foram praticamente inexistentes no processo, apesar das constantes declarações de organizações preocupadas com os resultados da aprovação da lei.

Interessa ainda o argumento utilizado para apressar a votação, o qual sustentava que os congressistas que negociavam em âmbito restrito estavam abertos às sugestões e dúvidas dos demais, e que, portanto, não se podia dizer que não ocorreram discussões. O processo legislativo já distancia a participação popular das decisões políticas, restringindo – se não extinguindo – a participação nos debates. Dentro desse círculo reduzido, contudo, se supõe – com muito mais base teórica do que empírica, já que o fundamento empírico de tal suposição dificilmente vai além do voto – que algumas centenas de parlamentares “representam” os julgamentos de milhões de pessoas. O problema que aqui se verifica é tema de uma questão fundamental da

⁸³ Tom Cole, ex-chefe de pessoal do Partido Republicano (*former chief of staff for the Republican Party*). Citado em: Mitchell. **Differences Are Put Aside...**, op. cit., NYT. (13/09/01).

política, a qual é produto de um longo processo de distanciamento entre o governo⁸⁴ e os cidadãos, ou, em outros termos, entre governantes e governados.

O pensamento político, em muitos momentos, propôs ou justificou esse alheamento com base na separação entre público e privado⁸⁵, ou apoiou-se em uma suposta inviabilidade prática de uma democracia direta – ou “participativa”, como também se utiliza na linguagem mais recente. O processo visto aqui, no qual o debate ocorre, sobretudo, entre membros seletos do poder legislativo, não é uma prática incomum, no entanto, ele demonstra que tal alheamento não se restringe à divisão governantes/governados. Isto é, entre os próprios “governantes”, muitos foram desconsiderados no processo devido à suposição de que seus julgamentos constavam nas opiniões das lideranças parlamentares, ou de que eles poderiam se relacionar com tais lideranças a fim de se fazerem ouvidos. Assim, das centenas que respondiam por milhões, passamos às dezenas que respondem por centenas, que, por fim, respondem por milhões⁸⁶. Esta intensificação do processo de alheamento político é a outra face da concentração de poder. E deve-se notar que, em grande medida, isso ocorre sob o argumento da eficiência – assim foi desde as discussões sobre a Constituição.

O que se julga pelo termo eficiência é produção e tempo, pelo que podemos dizer que, de fato, o alheamento é eficiente. A lei foi aprovada, por assim dizer, em tempo recorde, considerando os temas dos quais tratava. No caso dos atentados em Oklahoma o Congresso levou dois meses para aprovar dispositivos bem menos restritivos, e os debates da sessão conjunta continuou por mais um ano⁸⁷. Tendo isso em

⁸⁴ Não no sentido de poder executivo, mas no sentido mais amplo de poder público, incluindo, portanto, os outros ramos do poder.

⁸⁵ Cf. parte I, cap. V, 3.1.

⁸⁶ O processo aqui mencionado pode ser bem entendido pela metáfora do “filtro” utilizada pelos “Federalistas” para sustentarem que no processo de representação as opiniões populares seriam depuradas (cf. parte II, cap. I, 1.2).

Trata-se, com efeito, de um peneiramento das expressões políticas. Da malha grossa, na qual uma quantidade de julgamentos passa adiante, as expressões políticas são submetidas em seguida a uma peneira mais fina, na qual, a “massa” inicial é substancialmente reduzida. No processo de representação das democracias atuais, este distanciamento ocorre também por ocasião das decisões tomadas pelos comandos dos partidos, não em negociação com outro partido, mas na disputa que seus próprios membros travam para definirem os “interesses” do partido. Nestas discussões internas, as lideranças decidem como o restante de seus integrantes deverão se comportar no parlamento.

⁸⁷ Bem antes da aprovação do Patriot Act, Leahy expunha como havia sido “rápida” a ação do Congresso em 1995: “The Senate considered a bill quickly, within two months of the incident, but the House-Senate conference on that measure extended over the next year. Leahy audiência de Ashcroft. p.7. Disponível em

conta, é relevante considerar o tempo como variável a ser analisada na aprovação de uma lei.

Qualquer discussão política exige um tempo, o qual é maior quanto mais controverso for o tema debatido. Em tratados internacionais, em geral, há datas previstas para o início e o fim das discussões. Assim, desde o início, os diplomatas sabem que as negociações começam em um dia determinado e também que acabam impreterivelmente no dia já estabelecido. Conscientes das datas, alguns trabalham para concluir as negociações e chegar a um acordo; enquanto outros tomam a atitude de dificultar as negociações, para que não se obtenha resultado na negociação⁸⁸.

Diferentemente, quando se trata de política interna, no âmbito legislativo, ainda que haja prazos estabelecidos para a votação das leis, na prática, esse tempo é definido pelas articulações entre partidos, ou, de modo mais geral, pela relação entre governo e os blocos de oposição ou de situação, e entre esses dois últimos em suas relações. Tendo isso em mente, podemos considerar a situação na qual o Patriot Act foi aprovado, como uma situação de relativo consenso entre governo e oposição, o que fica claro também pelos discursos da época.

3) Unidade

O professor da Cornell University, Theodore J. Lowi, previa, logo após os atentados, que o 107º Congresso passaria a agir como se fosse um partido de unidade nacional, o que significava que “as vozes alternativas seriam suprimidas”⁸⁹. De fato, considerando o clima de rivalidade que caracterizava o início do governo Bush, pode-se considerar que tal previsão tenha se confirmado em algum grau, uma vez que adversários importantes do governo passaram a expressar seu apoio. Apesar de recém

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81140.wais.pdf

⁸⁸ É verdade que as negociações podem continuar durante outras reuniões, desde que o mandato para a negociação em questão não se encerre, porém, quanto mais reuniões são necessárias para se chegar a um acordo, mais essas reuniões ficam desacreditadas e esvaziadas.

⁸⁹ “We will be operating as if we have a national unity party, (...). That means alternative voices will be suppressed. And this may last through this session of Congress. The important domestic policy issues have dropped out of sight, especially the education issue.” (Theodore J. Lowi, citado em Mitchell. **Differences Are Put Aside...** op. cit., NYT.(13/09/2001).

chegada à carreira política, Hillary Clinton foi uma dessas figuras: dias após os atentados a senadora pedia aos colegas “apoio total ao presidente” dizendo conhecer um pouco das difíceis responsabilidades que recaem sobre aqueles que se tornam Presidentes⁹⁰. Entre os apoios mais inusitados, porém, estava o do ex-vice-presidente Al-Gore, derrotado nas eleições fraudadas de 2001. Gore fez um discurso em um encontro do partido democrata, no fim de setembro daquele ano, no qual solicitava “firme apoio” a Bush:

“George W. Bush is my commander in chief” (...). “That's what I've been hearing in Iowa,” Mr. Gore said in a speech that was restrained, and often conversational. “We are united behind our president, George W. Bush, behind the effort to seek justice, not revenge, to make sure this will never, ever happen again. And to make sure we have the strongest unity in America that we have ever had” “This country is more united than at any time I can remember in my life,” he said. (...)

“We come together tonight not as partisans but as patriots. We come together not only first and foremost, but solely as Americans at a time our country has been attacked”⁹¹.

A ausência de divergências significativas no âmbito legislativo causa problemas facilmente perceptíveis. Se o Congresso é entendido como lugar de debate de concepções políticas, em uma sociedade democrática raramente haverá acordo imediato sobre as discussões apresentadas. Isso parece ser indiferente à questão de se as divergências ocorrem por simples interesses de partidos – ou seja, o partido agindo para um benefício particular – ou se elas são o resultado de concepções diferentes de como desenvolver políticas para a república – isto é, o partido buscando o interesse público.

O fato a ser destacado é que a adoção rápida de uma lei envolve necessariamente um menor tempo de discussão. Considerando então que o que estava sendo aprovado no caso do Patriot Act eram emendas a leis anteriores referentes a

⁹⁰ “There was perhaps no better indicator of the mood than Senator Hillary Rodham Clinton's praise of Mr. Bush, in the most eloquent speech of her short Senate career. Calling on her colleagues to offer full support to the president, Mrs. Clinton said she was ‘someone who for eight years had some sense of the burdens and responsibilities that fall on the shoulders of the human beings we make our president’.”(Theodore J. Lowi, citado em Mitchell. **Differences Are Put Aside**...op. cit., NYT.13/09/2001).

⁹¹ Berke, Richard L. **Bush “Is My Commander,” Gore Declares in Call for Unity**. New York Times. 30/09/01.

assuntos geralmente pouco consensuais – como segurança nacional, inteligência, e investigação criminal – temos o seguinte problema: a aprovação rápida das emendas e a escassez de debates sobre elas contrastam com as discussões mais demoradas e mais intensas dos momentos da produção da lei original. Ou seja, as emendas se sobrepõem à lei anterior com uma facilidade para a obtenção do consenso que não existia no momento em que a lei original foi elaborada. Vimos, por exemplo, que, na Câmara, os co-patrocinadores do primeiro projeto de lei pertenciam tanto ao Partido Republicano quanto ao Democrata. Na última votação da lei que ocorreu ali, mesmo que fosse possível perceber uma clara divisão entre democratas e republicanos, já que quase todos os votos contra foram dos democratas; vale notar, novamente, que havia ainda mais deputados democratas a favor do que contra a aprovação. No Senado o consenso vigorou até o último momento.

A relação tempo/risco parece, então, ser uma fórmula não só para a análise de tecnologias como é comumente utilizada⁹², mas, em alguns casos, para análises políticas – mesmo porque é possível entender as leis como tecnologia que se aplica à sociedade para diminuir seus conflitos⁹³. Quando a aprovação de uma lei ocorre como discutimos acima, podemos perceber que a democracia – considerada no restrito sentido liberal discutido aqui, de que o Congresso é o local da discussão pública – está

⁹² Ao discutir o tema da utilização de novas tecnologias, podemos considerar o risco de efeitos adversos em relação ao tempo de pesquisa que essa nova tecnologia utilizou antes de ser liberada para utilização pública. Considera-se que o risco é inversamente proporcional ao tempo, na medida em que é mais provável que se descubra algum risco quando se realiza mais pesquisas em torno da relação dessa tecnologia com outros fatores do meio onde será utilizada. Outra fórmula utilizada para se estimar a existência de riscos em novas tecnologias é aquela segundo a qual o *risco* é a somatória da *probabilidade* – de que algum efeito adverso seja produzido – à *magnitude* desses efeitos. O fator “tempo” está aí incluído apenas implicitamente, quando se considera sua relação com a probabilidade, conforme o que já foi exposto. Certamente que, de todo modo, não há possibilidade de conhecimento pleno de um risco, motivo pelo qual Ulrich Beck diz que “A determinação de riscos é a forma pela qual a ética, e com ela também a filosofia, a cultura e a política, são ressuscitadas *no interior* dos centros de modernização.” (Beck, Ulrich. **Risk Society**. Londres, Sage Publication: 1986. p.28.) Outra semelhança, portanto, é que assim como na tecnologia, os riscos referentes aos efeitos de uma lei são avaliados – ou não o são – pela ética vigente.

⁹³ A idéia de lei como tecnologia parece ser inerente ao próprio direito positivo, na medida em que este se configura como construção racional frente à natureza ou ao costume. Esse entendimento não é de forma alguma novo. No diálogo *Górgias* de Platão, Cálicles “defende que a lei é estabelecida pelos mais fracos e pela maioria para impedir que os mais fortes e melhores por natureza tenham mais posses do que eles e os dominem (483a-484c). Cálicles considera que a lei é criada em oposição à natureza, e que a lei da natureza (...), por sua vez, diz que o melhor e mais forte deve ter mais posses que outros e dominá-los. Essas são algumas das teses que Platão atribui ao movimento sofístico como um todo e que aparecem dispersas nos diálogos” (Nunes Filho, Daniel Rossi. “notas”. In: Platão. **A República**. Tradução e organização de J.Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2006. nota 38. p. 47).

enfraquecida, ou, se ainda não é o caso, podemos esperar que ela saia enfraquecida do processo. Este era o risco em questão, o qual, por fim, se concretizou. Isso porque ainda que uma emenda não possa ser tratada como uma lei inteiramente nova, a política pública que será dela resultante pode efetivamente ser entendida como um novo tipo de ação do Estado.

A partir disso podemos nos referir a uma mudança da “ética do Estado”, já que esta só pode ser pensada ou pela psicologia dos governantes – do que não trataremos – ou pelas leis em vigor. Se a decisão legislativa do sistema representativo liberal é a “razão humana do Estado”, porque esta deliberação é realizada em meio a relações humanas, e se ela poderia ser capaz de impor ao Estado uma moral, sua ausência ou escassez abre espaço para uma ética estatal mais estritamente política – isto é, para aquele entendimento que assume a manutenção do poder como valor supremo⁹⁴.

Não se trata de dizer aqui que as leis americanas anteriores ao Patriot Act eram modelos de justiça ou de respeito à liberdade dos indivíduos. O que busco realçar é que o consenso substituiu o debate, contribuindo para tornar mais rígidas certas leis que só eram aceitas em condições específicas, ou que simplesmente não seriam aceitas. Se para o pensamento político republicano o Congresso é a faculdade deliberativa do Estado, quando ele opera por consenso não há deliberação. Sem esta, não é possível falar em moral, e chega-se, assim, à ação pela pura vontade – ou apetite, conforme o termo de Hobbes para impulsos prévios à decisão final sobre o ato⁹⁵. Em resumo, o consenso permite o agir espontâneo, mecânico. Sob essa perspectiva, isto é, fazendo uma analogia entre o embate legislativo e a deliberação moral, vale afirmar que o enfraquecimento da razão *do* Estado permite o predomínio da razão *de* Estado.

Algo a ser notado, é que o governo Bush, com os retumbantes apelos por unidade que se seguiram ao 11 de setembro, conseguiu fazer, com uma força muito maior, o que Clinton havia tentado após os atentados a Oklahoma. Apesar do contexto favorável, boa parte de seu triunfo na aprovação do Patriot Act deveu-se também às estratégias calculistas adotadas pelos alto-funcionários do governo e por parlamentares

⁹⁴ Essa ética estatal, definida a partir da “nova moral” de tipo maquiaveliana define a essência da razão de Estado, desenvolvida a partir dos escritos de Maquiavel. Sobre a discussão da moral neste autor, cf. parte I, cap. II, 2.1.

⁹⁵ Hobbes. *Leviatã*..., op. cit., I, 6; p. 55 (Cf. parte I, cap. V, nota 42).

apoiadores. Algumas provisões da lei de 2001 foram rejeitadas em 1996 devido a disputas partidárias. Durante o governo Clinton, por exemplo, John Aschcroft – Secretário de Justiça de Bush e personagem da linha de frente na defesa do Patriot Act – era senador pelo Partido Republicano, e se opôs a uma emenda que incluiria na lei aprovada em 1996⁹⁶, a autorização para que agentes federais realizassem escutas de emergência, sob a nova definição de “terrorismo doméstico” que seria criada por aquela lei – definição bastante similar àquela posteriormente utilizada pelo Patriot Act⁹⁷. Ao considerar a emenda naquela ocasião o senador republicano Orrin Hatch expressava sua preocupação sobre a excessiva abrangência do conceito citado, assim como, a ameaça à liberdade que tal autorização poderia vir a ser: “We must ensure that in our response to recent terrorist acts, we do not destroy the freedom that we cherish. I fear that the amendment does take us a step down that road, and for these reasons, I oppose the amendment”⁹⁸. Apesar das sinceras declarações, Hatch, assim como Ashcroft, mudou de idéia seis anos depois, e votou a favor de medidas do Patriot Act que eram muito mais capazes de destruir a “apreciada liberdade” dos americanos do que as propostas no governo Clinton.

4) Medo: catalisador potente

Apesar de produzir alguns pontos inovadores, o Patriot Act utilizou-se de elementos bem conhecidos do pensamento político, e das práticas anteriores do governo americano: o recurso ao terror como forma de domínio e de atingir determinados interesses⁹⁹. O medo e a necessidade se juntam no agir conforme a razão de Estado. Não fosse pelo medo, a nova lei certamente não seria possível, assim como não havia sido em momentos anteriores. E, se o terror já seria uma reação espontânea diante dos

⁹⁶ “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996”. A lei foi aprovada sem as emendas em questão.

⁹⁷ É o senador Leahy quem relembra o fato nas considerações sobre seu voto no Patriot Act. cf Patrick J. Leahy. **Congressional Record S10990-11060** (“GPO’s PDF”). p.S10991. 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>. Para definição de terrorismo doméstico no Patriot Act, cf. parte II, cap. V, 3.2.

⁹⁸ Orrin Hatch. “Amendment No. 1200 To Amendment No. 1199 (Purpose: To Amend The Bill With Respect To Emergency Wiretap Authority)”. **Congressional Record**. p.S7600. Senate. 26/05/1995. Disponível também pelo site da FAS: http://www.fas.org/irp/congress/1995_cr/s950526-terror.htm.

⁹⁹ Foi também criando o medo nos cidadãos que o governo americano pôde declarar seu apoio aos combatentes religiosos no Afeganistão, ainda durante a Guerra Fria. Cf. parte II, cap. III, seção inicial.

acontecimentos – não apenas pelos atentados de 11 de setembro, mas também devido às cartas com Antraz destinadas aos congressistas – a aprovação da lei exigia mais medo.

Como se os próprios fatos não bastassem, a mídia noticiava continuamente as declarações do governo de que novos ataques poderiam ocorrer. Novamente, Ashcroft foi peça importante no processo de disseminar ou fomentar o medo: “Talk will not prevent terrorism. We need to have action by the Congress”¹⁰⁰. Era este o argumento por trás da demanda por produtividade¹⁰¹. Algo a ser notado é que o discurso estava meticulosamente articulado com as demais estratégias do governo para aprovar a lei. A citação anterior é de apenas um dia depois que o governo havia rejeitado o acordo que resultava de negociações de dez dias com alguns congressistas. Isto é, um acordo previamente aceito é repentinamente rejeitado, o que retardaria o processo de negociação. No entanto, pretende-se fazer com que a culpa do “atraso” da lei recaia sobre a parte que havia aceitado o acordo. Assim, exige-se um menor tempo de “conversa” no Legislativo, sustentando que a legislação é necessária, e declarando que novos ataques podem ocorrer: “Time is of the essence in light of the increased threat the F.B.I. has announced against the United States and its citizens”¹⁰².

Falar em “culpa” não é estranho aos discursos daquele contexto. O argumento é o de que a responsabilidade por futuros ataques – que nesse ponto já não eram discutidos como possibilidade, mas como iminência – deveriam recair sobre aqueles que insistiram na “conversa” e impediram a produção da lei em tempo hábil:

Senator Trent Lott of Mississippi, the Republican leader, said, “It’s time we get on with it.” If another attack occurs, he warned the Democrats, “people are going to wonder where have you been in giving the additional tools that are needed to, you know, find these terrorists and avoid plots that may be in place”¹⁰³.

¹⁰⁰ John Ashcroft, citado em: Mitchell, Alison and Purdum, Todd S. **Ashcroft, Seeking Broad Powers, Says Congress Must Act Quickly**. New York Times. 01/10/01.

¹⁰¹ Vale lembrar que, de Hobbes a Schmitt, esta insistência na decisão rápida é uma postura comum do pensamento conservador quando este critica o processo parlamentar para exigir maior autoridade ao “soberano”.

¹⁰² F. James Sensenbrenner Jr., citado em: Toner, Robin And Lewis, Neil A. **House Passes Terrorism Bill...** op. cit.. NYT. 13/10/01.

¹⁰³ Lewis. **Democrats In Senate...**, op. cit., NYT. (03/10/01).

Assim, se em sentido amplo o terrorismo é a utilização do terror para fins políticos, como é comumente definido, eis que o encontramos novamente presente nas atitudes do governo para a adoção do Patriot Act. Naquele momento, para os que não possuíam as informações do governo, era difícil, sem dúvida, julgar o risco real, sobretudo porque apesar de falar *do* risco, nada se dizia *sobre o* risco¹⁰⁴. Ou seja, as informações eram confidenciais, era preciso segredo para que a estratégia funcionasse; mais uma aproximação dos procedimentos do Estado absolutista¹⁰⁵. Encontra-se aí mais uma peça do Patriot Act que se encaixa na razão de Estado: o que se deve saber convém ser conhecido apenas pelo soberano.

Diante do mistério, apenas duas opções eram possíveis: crer ou não crer. Aqui o Estado se aproxima da religião: quando nada se sabe, a decisão é sobre fé, para ambos. Pesavam, porém, a favor da crença, o medo, a culpa, e a prudência. O medo se apresentava pelo que se havia passado e pelo que estava sendo criado. A culpa, pela acusação da responsabilidade pelo prejudicial. A prudência, porque, conforme os ensinamentos sofistas, a política, assim como a justiça, se faz agradando os mais fortes¹⁰⁶. Naquele momento o governo era o mais forte, seja porque dispunha de seus próprios meios – como uma maioria no Congresso –, seja porque era capaz de “fabricar o consenso”¹⁰⁷ dos cidadãos com palavras às quais conferia muito mais simbolismo¹⁰⁸

¹⁰⁴ Falar do risco que existe sem dizer qual é o risco, ao invés de diminuir o segredo, o aprofunda, pois transmite uma “informação sem conteúdo”. O segredo torna-se aí, segundo os nomes que anteriormente utilizamos, um “mistério”. Cf. parte I, cap. IV, 3.2.

¹⁰⁵ “Com [Justo] Lípsio, o governo, concebido como agente de disciplina, depende da nova economia da *segurança* que o Estado colocará em prática ao sair das guerras religiosas. É no quadro dessa racionalidade prática, organizada em torno da estabilidade do Estado e visando, por mecanismos de sujeições mais rigorosos, a dominar as eventualidades da vida coletiva, que a retórica do segredo adquire todo o seu significado. Sintoma de tirania na visão exemplarista do *regimen*, o segredo, com efeito, torna-se um elemento necessário do *cálculo* político.” (Senellart, Michel. **As Artes de Governar**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006. III, I, 1; pp. 258-259).

¹⁰⁶ Trasímaco, argumentando contra Sócrates: “Foste tão longe no conhecimento do justo e da justiça, do injusto e da injustiça, que ignoras que o justo, na realidade, é um bem estranho, a vantagem do mais forte e de quem governa, e o prejuízo próprio de quem obedece e de quem serve; que a injustiça é o oposto e que ela comanda os simples de espírito e os justos; que os súditos trabalham para a vantagem do mais forte e fazem a felicidade dele servindo-o, mas de nenhuma maneira a deles próprios.” (343c) (Platão. **A República**, op. cit., I, p.45).

¹⁰⁷ Expressão que nomeia a obra de Noam Chomsky, “Consenso Fabricado”.

¹⁰⁸ Com o uso de expressões-símbolos, o governo era capaz de transmitir mensagens sem ter que explicar seus significados. Ou seja, era a propaganda que estava sendo empregada para referendar as políticas do governo (cf. parte I, cap. IV, 4.2).

do que significação¹⁰⁹. Como se expressou Tom Cole, na citação exposta acima¹¹⁰, apoiar o Presidente era também “the smart thing to do”.

Como se verificou mais tarde, quem ameaçava o Congresso naquele momento não eram os “terroristas” de sempre, mas aqueles geralmente insuspeitos: o governo. Sobre as ameaças do governo durante o processo legislativo, a organização *Center for National Security Studies* relatou: “In meetings with the House and Senate leadership, Attorney General Ashcroft warned that additional terrorist acts were imminent and that Congress would be to blame if the bill were not passed immediately. Congress could not withstand the pressure¹¹¹.”

De fato, a pressão era grande, na medida em que emanava do terror (medo), da moral (culpa) e da força (prudência e, novamente, o medo). Ocorre que, diante de tal situação, ignorando que ainda era possível exercer a liberdade, aceitou-se a obediência. Isto é, se muitos reclamavam por não ter tido a possibilidade de ler o projeto de lei, porque foram tão poucos os que votaram contra? As articulações partidárias assim como os outros fatores citados que contribuíram na aprovação da lei, eram – como sempre são – incapazes de obrigar por si só, porque, como foi mostrado, houve alguns votos contrários mesmo de deputados republicanos. No extremo, a decisão era moral – como sempre é – e, certamente, os três fatores citados contribuíram para que se considerasse que havia dever em apoiar uma lei cujos procedimentos de negociação foram contestados durante todo o tempo, e cujo conteúdo poderia, como era bem sabido, resultar em grandes prejuízos aos direitos individuais.

5. *Apelo moral: culpa e responsabilidade*

Por fim, vale ressaltar o tema da responsabilidade, que ajuda a explicar o que foi dito acima. Muitos críticos do Patriot Act tratam da aprovação da lei como se ela

¹⁰⁹ Não se trata apenas da expressão “guerra contra o terror” repetida nos discursos e declarações (cf. parte II, cap. III, 3). Um dos exemplos analisado adiante é o do termo “terrorismo” e sua ambigüidade na própria lei (cf. parte II, cap. V, 3.)

¹¹⁰ Ver nota 83, supra.

¹¹¹ CNSS. *USA Patriot Act*. op. cit.

tivesse sido realizada inteiramente pelo governo. Parece estar claro a essa altura, o papel preponderante que o governo teve na aprovação da lei, porém, obviamente, o governo não vota nas sessões do Congresso. Se os congressistas como Leahy, que se pretendem os campeões dos direitos individuais¹¹², consentiram em apressar a lei porque haviam aceitado o argumento da responsabilidade *a priori* que teriam em caso de novos ataques, é mais que apropriado indicar que são eles também os responsáveis pelo excessivo poder do qual o Executivo passou a dispor, assim como pelas injustiças legalizadas cometidas sob tal lei.

Na realidade, o raciocínio é invertido. Parece apropriado sustentar a responsabilidade dos congressistas pelas leis aprovadas porque, desde que se considera uma votação não coagida, nenhuma lei vigora sem a anuência do Congresso. Quanto à eventual responsabilidade pela inação, a qual os congressistas temiam que fosse imputada a eles, esta não se pode afirmar sem que considerar as especificidades dos casos.

No caso que analisamos, o argumento da responsabilidade do Legislativo por eventuais ataques nem precisou ser justificado, apenas foi aceito. Mas, de qualquer forma, uma lógica simples levava a concordar com o argumento: novas leis são necessárias para evitar futuros ataques; o Congresso é quem faz as leis; o Congresso é responsável caso não aprove as leis e ocorram novos ataques. Acontece que o primeiro pressuposto desse raciocínio é o de que os ataques ocorreram pela ineficácia das leis anteriores e de que, portanto, novas leis eram necessárias. A suposição foi aceita amplamente, como procurei mostrar até aqui. No entanto, ela é altamente contestável, tanto por uma visão *a priori* – já que parece arbitrário apontar, sem qualquer estudo, o quanto as questões legais foram determinantes nos eventos que levaram aos atentados –, quanto por uma visão *a posteriori* – isto é, resultante de uma análise sobre o que poderia ter evitado os ataques. Para isso, é útil recorrer ao relatório do Congresso sobre o 11 de setembro.

Um parêntese. Após se opor sem sucesso à formação de uma comissão para investigar os eventos que conduziram aos atentados, Bush indicou inicialmente o confiável Henry Kissinger para presidir a comissão. A nomeação, como era de se

¹¹² Cf. nota 60, *supra*.

esperar, gerou várias críticas¹¹³ e, por fim, Kissinger acabou por rejeitar o convite, alegando que dificilmente a comissão se veria livre de acusações de conflito de interesses, caso ele a presidisse e, além disso, que as “controvérsias rapidamente passariam à [sua] firma de consultoria”¹¹⁴ – o ex-Secretário de Estado possui uma empresa de consultoria sobre política externa.

Enfim, após as dificuldades iniciais, a Comissão foi criada, e em julho de 2004 publicou o relatório com suas conclusões¹¹⁵. Vários achados da Comissão sustentam o argumento de que os problemas que levaram ao êxito dos terroristas na realização dos atentados estavam muito pouco relacionados à legislação vigente – se é que estavam relacionados de algum modo.

Desde 1998, ano em que bin Laden declarou a *fatwa* contra os EUA, o governo americano vinha realizando investigações sobre a Al Qaeda¹¹⁶. Por meio de ações secretas da CIA, “A Inteligência dos Estados Unidos freqüentemente recolhia relatórios dos ataques planejados pela Al Qaeda”¹¹⁷, tendo chegado inclusive a destruir algumas células da organização, e prendido um terrorista na fronteira dos Estados Unidos com o Canadá, no final de 1999. Após tal apreensão, o alerta sobre terrorismo se intensificou. Em janeiro de 2000, “o intenso esforço de inteligência, localizou brevemente (*glimpse*) dois membros destinados para a ‘operação dos aviões’”, que

¹¹³ O New York Times publicou um editorial com críticas severas à nomeação. O título era “*The Kissinger Commission*”, e nele se lê: “The new inquiry will be undone if the 10-member panel is hesitant to call government organizations and officials to account. There can be no place for the kind of political calculation and court flattery that Mr. Kissinger practiced so assiduously during his tenure as Richard Nixon’s national security adviser and secretary of state. Nor is there any tolerance for the kind of cynicism that Mr. Kissinger applied to the prosecution of the Vietnam War.” (New York Times. **The Kissinger Commission**. Editorial. 29/11/02).

¹¹⁴ CNN. **Kissinger resigns as head of 9/11 commission**. (13/12/02). Disponível em: <http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/12/13/kissinger.resigns/>.

¹¹⁵ A “Comissão Nacional sobre ataques terroristas aos Estados Unidos”, foi criada por uma lei de 2002. Era composta por dez congressistas, sendo cinco do Partido Republicano e cinco do Partido Democrata. O site da comissão a apresenta do seguinte modo: “The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (also known as the 9-11 Commission), an independent, bipartisan commission created by congressional legislation and the signature of President George W. Bush in late 2002, is chartered to prepare a full and complete account of the circumstances surrounding the September 11, 2001 terrorist attacks, including preparedness for and the immediate response to the attacks. The Commission is also mandated to provide recommendations designed to guard against future attacks.” (**National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States**. Disponível em: <http://www.9-11commission.gov/>).

¹¹⁶ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. **The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Executive summary**. p. 4.

¹¹⁷ National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary**. p. 5.

estavam em Kuala Lumpur (Malásia). Pouco depois, porém, as investigações os perderam de vista, e já em 15 de janeiro daquele ano eles haviam entrado nos Estados Unidos, mas só seriam localizados novamente pela inteligência americana em agosto de 2001. No início de 2001, os quatro seqüestradores dos aviões já estavam vivendo nos Estados Unidos e tendo aulas vôo.

During the spring and summer of 2001, U.S. intelligence agencies received a stream of warnings that al Qaeda planned, as one report put it, “something very,very,very big.” Director of Central Intelligence George Tenet told us, “The system was blinking red.”

Although Bin Ladin was determined to strike in the United States, as President Clinton had been told and President Bush was reminded in a Presidential Daily Brief article briefed to him in August 2001, the specific threat information pointed overseas. Numerous precautions were taken overseas. Domestic agencies were not effectively mobilized (...)¹¹⁸.

No dia dos atentados, após a primeira colisão, relata-se ainda a falta de reação das agências de controle do tráfego aéreo¹¹⁹. O principal, porém, é a série de falhas apontadas pelo relatório¹²⁰, algumas das quais poderiam ser facilmente evitadas: os seqüestradores conseguiram entrar nos Estados Unidos com passaportes falsos e com declarações falsas para obtenção do visto. Observando de modo mais amplo, uma das questões principais, responsável por muitas outras falhas específicas é que, como colocou Richard Clarke, coordenador das políticas antiterroristas à época, ainda no início de setembro de 2001, o governo não havia respondido à questão: “*Is al Qaida a big deal?*”¹²¹. Como pretendi mostrar nos capítulos anteriores, se a preocupação com o terrorismo havia crescido, o tema ainda não era tratado como prioridade.

¹¹⁸ National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** p.6.

¹¹⁹ National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** p.7.

¹²⁰ National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** pp.8-9.

¹²¹ National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** p.9.

No relatório, o Congresso assume uma parcela da responsabilidade¹²². A discussão maior, porém, não estava na produção ou alteração das leis. Ainda que seja apontada a sua falha em “reformular” as agências do governo, a referência maior e mais significativa é à falta de “supervisão” (*oversight*) do Congresso, o que prejudicou a “orientação”, o “apoio” e “liderança” deste relativamente às agências governamentais¹²³. De todo modo, entre os diversos problemas que culminaram nos atentados¹²⁴, e, na verdade, ao longo de todo o relatório, são raras as menções a dificuldades legais para ação do governo. No “resumo executivo” do texto (*executive summary*), há dois pontos apenas em que as leis são mencionadas. Uma das passagens se relaciona muito pouco com o tipo de lei representada pelo Patriot Act¹²⁵. A outra, onde se menciona de modo mais significativo uma questão legal a ser resolvida, aparece ao apontar as dificuldades do FBI para desenvolver políticas de combate ao terrorismo. O trecho expõe que, entre questões que envolviam desde treinamento insuficiente até a disponibilidade de verbas, havia uma “barreira legal” dificultando o compartilhamento de informações¹²⁶. Há, com efeito, uma provisão do Patriot Act que pretende aumentar a possibilidade de que as agências do governo compartilhem informações. A passagem

¹²² Quanto às falhas do Congresso, um dos grandes problemas era, também, a questão da prioridade que o tema do terrorismo recebeu internamente: “The Congress, like the executive branch, responded slowly to the rise of transnational terrorism as a threat to national security. The legislative branch adjusted little and did not restructure itself to address changing threats. Its attention to terrorism was episodic and splintered across several committees.” (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report**...op. cit., Executive summary. p.15)

¹²³ National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report**...op. cit., Executive summary. pp. 15-16.

¹²⁴ O relatório divide suas conclusões sobre o fracasso (*failure*) do governo em conclusões “gerais” e “específicas”: entre as gerais, o texto aponta problemas de imaginação, planejamento, capacidade e administração (*imagination, policy, capability, and management*). As seções que tratam dos fracassos específicos são nomeadas do seguinte modo: “diplomacia mal-sucedida”, “falta de opções militares”, “problemas no interior da comunidade de inteligência”, “problemas no FBI”, “bordas permeáveis e controles de imigração”, “segurança de aviação permeável”, “financiamento” – relacionado ao desconhecimento da origem do dinheiro utilizado pelos terroristas para os ataques –, “uma defesa improvisada do território” (*An improvised Homeland Defense*) e, “resposta de emergência”.

¹²⁵ Ao dizer que as instituições de segurança nacional devem poder funcionar de modo mais descentralizado, formando uma rede, o relatório acrescenta: “But no agency can solve the problems on its own—to build the network requires an effort that transcends old divides, solving common legal and policy issues in ways that can help officials know what they can and cannot do. (...)” (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report**...op. cit., Executive summary. p.25).

¹²⁶ “On September 11, 2001, the FBI was limited in several areas critical to an effective preventive counterterrorism strategy. Those working counterterrorism matters did so despite limited intelligence collection and strategic analysis capabilities, a limited capacity to share information both internally and externally, insufficient training, perceived legal barriers to sharing information, and inadequate resources.” (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report**...op. cit., Executive summary. p.13).

será discutida adiante¹²⁷. Neste momento, porém, o que pretendo assinalar é o equívoco da compreensão precipitada sobre uma necessidade de modificar as leis relacionadas de algum modo ao terrorismo e a temas de segurança nacional.

Vários fatores que não exigiam alterações das leis levaram à falha na prevenção dos ataques, como, por exemplo, a ineficiência no uso das leis vigentes; o desordenamento de prioridades nas políticas de segurança; a indisposição para lidar com temas que deveriam ser constantemente considerados; os problemas estruturais nos órgãos coercitivos e nas agências de investigação; etc. Pela leitura do relatório, fica claro que, *se* as leis vigentes eram um problema no combate ao terrorismo, elas estavam longe de ser o principal, como se pretendia ao pressionar para a aprovação rápida do Patriot Act¹²⁸.

¹²⁷ O compartilhamento de informação entre as agências era dificultado legalmente sobretudo devido ao reconhecimento de que poderia gerar uma série de riscos sobre as liberdades individuais. Isso porque há procedimentos investigativos especiais permitidos por leis específicas sobre “inteligência estrangeira” (sabotagem, espionagem, etc.); que não podem ser utilizados em investigações criminais comuns. As informações conseguidas com esses procedimentos especiais poderiam, por exemplo, ser repassadas a agências que não poderiam obtê-las pelos procedimentos de investigações que a lei lhes autorizava. Ou seja, as agências de investigação criminal encontrariam aí um modo de contornar as proibições que lhes são impostas. Para uma discussão mais completa do tema, cf. parte II, cap. V, 5.2.

¹²⁸ Alguns problemas estavam mesmo relacionados à grande estrutura de informação do governo. Em primeiro lugar, o grande número de informações dificultava o processamento dessas informações para se chegar ao seu significado. Pode-se dizer que apesar de ver muito, não se sabia o que se estava olhando: “Many dedicated officers worked day and night for years to piece together the growing body of evidence on al Qaeda and to understand the threats. Yet, while there were many reports on Bin Laden and his growing al Qaeda organization, there was no comprehensive review of what the intelligence community knew and what it did not know, and what that meant. There was no National Intelligence Estimate on terrorism between 1995 and 9/11.” (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** p.12).

Nesse mesmo sentido, outro problema notável – característico de contextos nos quais as dificuldades estão mais no excesso do que na falta – é o que o relatório chama de “rivalidades burocráticas” (*bureaucratic rivalries*) no interior da comunidade de inteligência (*intelligence community*) (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** p.12). O tema não é desenvolvido no “resumo executivo”, mas na versão completa do relatório, entende-se que a grande questão gira em torno das disputas para definir a quem pertenceria a liderança dessa “comunidade”. Isso porque as ações de inteligência são desenvolvidas por várias agências, e algumas, como a CIA, possuem grande independência de funcionamento. A dificuldade, portanto, era a de unificar a “comunidade de inteligência” para que se pudesse desenvolver uma política clara. O diretor da CIA, George Tenet, havia designado o combate ao terrorismo como prioridade antes do 11 de setembro, mas o que se relata é que não foi dada atenção suficiente a esta decisão. Ao comentar este ponto, o relatório conclui: “And while Tenet was clearly the leader of the CIA, the intelligence community’s confederated structure left open the question of who really was in charge of the entire U.S. intelligence effort.” (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** p.93).

Em algumas passagens da versão resumida, nota-se ainda, que o problema é o excesso de segredo das agências. Sobre os órgãos de inteligência, aponta-se: “The structures are too complex and too secret” (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op.**

Assim, se é possível generalizar essas considerações sobre responsabilidade para a atividade legislativa, parece-me que deveríamos fazê-lo do seguinte modo: “O Congresso é *absolutamente* responsável por todas as leis que aprova, e *eventualmente* responsável pelas leis que não aprova”. No caso que analisamos, onde o julgamento era *contingente* – isto é, seria antes preciso considerar se cabia ou não a responsabilidade – aceitou-se a responsabilidade. Por outro lado, ignorou-se a responsabilidade onde o julgamento era *necessário*¹²⁹ – isto é, a responsabilidade pela aprovação de uma lei recai inevitavelmente sobre o Congresso, e isso poderia ser considerado independente de outras considerações.

Apesar de aparentemente complicado, o raciocínio dispensava o vocabulário filosófico, e poderia ser alcançado tanto por uma questão mais geral – “O que levou aos ataques?” –, quanto por uma pergunta mais específica – “As leis são insuficientes para impedir que isso se repita?”. Se ambas as indagações indicassem em algum ponto que as leis impediam a prevenção de ataques terroristas, então, e somente então, seria preciso aceitar a responsabilidade pelo fato de não aprovar modificações nas leis¹³⁰.

Este é mais um motivo pelo qual foram importantes tanto os votos contrários à lei, quanto as contestações que ela teve de enfrentar de vários setores da sociedade antes mesmo da aprovação. A rejeição indicava a contingência em meio a um processo que alguns setores quiseram impor como absolutamente necessário. Além disso, tais reações contrárias colaboraram para consolidar as modificações feitas ao projeto original do governo, o que impediu que a lei fosse ainda mais agressiva.

No Senado, Leahy aprovou uma lei que dizia ser inevitável, e com isso colaborou para a inevitabilidade da lei. Feingold, por sua vez, considerasse ou não a necessidade de mudanças nos dispositivos legais, mostrava que, se tais mudanças tinham que ocorrer, elas não precisavam ocorrer naqueles termos. Na Câmara, John Conyers Jr, líder democrata da Comissão do Judiciário deixava isso claro:

cit., Executive summary. p.22); e, mais adiante, “Unfortunately, all the current organizational incentives encourage overclassification. This balance should change; and as a start, open information should be provided about the overall size of agency intelligence budgets.” (National Commission on Terrorist Attacks. **The 9/11 Commission Report – Final Report...op. cit., Executive summary.** p.24).

¹²⁹ Utilizo o termo aqui como verbete filosófico: necessário é o oposto de contingente; é aquilo que não pode ocorrer de outro modo.

¹³⁰ E, mesmo se esta for a conclusão, aceitar a necessidade de mudanças, não significaria ainda que seria preciso aceitar quaisquer mudanças.

We need to do everything in our power to end the blight of terrorism everywhere around the world, (...). But we must remember that just as this horrendous act could destroy us from without, it could also destroy us from within¹³¹.

Se por um lado, aprovar a nova lei era aceitar uma responsabilidade duvidosa¹³², por outro, aceitá-la foi justamente uma forma de escapar da responsabilidade. Essa fuga da responsabilidade poderia ocorrer de dois modos: adiando as considerações que a lei exigia, ou repassando a outros o dever de realizar estas considerações. O senador Leahy, indicava estes dois pontos ao afirmar, que a lei passaria por avaliações do Judiciário, e que o Congresso certamente teria que reconsiderar a legislação:

I do believe that some of the provisions contained both in this bill and the original USA Act will face difficult tests in the courts, and that we in Congress may have to revisit these issues at some time in the future when the present crisis has passed, the sunset has expired or the courts find an infirmity in these provisions. I also intend as Chairman of the Judiciary Committee to exercise careful oversight of how the Department of Justice, the FBI and other executive branch agencies are using the newly-expanded powers that this bill will give them¹³³.

A provisão que marcava a caducidade de algumas seções, a chamada “*sunset provision*”¹³⁴, pode ser entendida como uma forma de adiar a análise da lei. Esperava-se que ela pudesse ser um teste para que se observasse, durante um tempo definido, o comportamento do governo. Tratava-se, no entanto, de uma lei e não apenas de uma autorização, isto é, estava em jogo algo que se supõe durar mais que o governo. Há vários problemas, portanto, naquele entendimento de que se deveria analisar o comportamento do governo antes de limitar as autorizações conferidas pelas leis. Primeiramente, seria bem possível, por exemplo, que o governo “agisse bem” durante os primeiros tempos de vigência da lei, e modificasse tal comportamento quando esta se

¹³¹ John Conyers Jr, citado em Toner. **House Passes Terrorism Bill...**, op. cit. NYT. 13/10/01.

¹³² Isto é, significava aceitar o argumento contestável de que novos ataques seriam de responsabilidade do Congresso.

¹³³ Patrick J. Leahy. **Congressional Record S10990-11060** (“GPO’s PDF”). p.S10990-1. 25/10/01. Disponível em <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r107:FLD001:S10991>

¹³⁴ Cf. parte II, cap. V, 5.1. A discussão sobre o prazo de vigência da lei, que realizo aqui sob a perspectiva de sua eficácia, será retomada nesta seção do capítulo seguinte, na qual busco problematizar alguns aspectos morais deste prazo de vigência.

tornasse permanente. Por outro lado, ainda que o governo Bush apresentasse uma moralidade exemplar, e utilizasse os novos poderes exclusivamente para investigar o terrorismo, nada garantia ainda que o governo seguinte, ou qualquer governo posterior, a utilizasse de modo arbitrário, segundo seu maior proveito. Ainda, mesmo que o que se pretendesse era jamais tornar permanente as seções que haviam sido aprovadas naquele momento em caráter temporário, fazendo com que o governo sempre tivesse que renovar a prestação de contas; muitos dos poderes que são ali conferidos simplesmente podem ser usados sem que jamais sua utilização fosse descoberta pelos procedimentos de revisão do Congresso. Enfim, como será visto adiante, de um modo geral, as autorizações conferidas são em muito superiores aos controles exigidos.

Quanto ao modo de transferir a responsabilidade, trata-se dos vários argumentos segundo os quais os eventuais problemas do Patriot Act seriam resolvidos pelo Judiciário. Isto ocorreria de três modos: quando os agentes tivessem que solicitar ordem judicial para utilizar alguns dos recursos da lei; pelas revisões judiciais dos procedimentos de investigação; e pelas sentenças conferidas que envolvessem dispositivos dessa lei. Em muitos pontos do Patriot Act, essa foi a proposta de “conciliação” encontrada para que a lei dispusesse de mais votos favoráveis. Ocorre que, assim como os procedimentos de revisão do Congresso, ou até mais, esses mecanismos judiciais não são capazes de assegurar os excessos de poder. Mesmo porque muitos deles são bastante restritos e, ao invés de exigir a consideração do fato ao qual o pedido de uma ordem judicial se relaciona, por exemplo, exige apenas a verificação do procedimento. Em uma das provisões, por exemplo, o requisito para a emissão da ordem judicial pode ser apenas a certificação de que uma investigação foi autorizada¹³⁵. Desse modo, ao invés de limitar a autorização para as ações do governo – o que seria feito com leis que não expandissem tanto o poder do governo –, tenta-se controlar a concessão feita. No controle das atividades governamentais esta é uma tática, sem dúvida, menos eficaz do que a restrição por lei.

Eficaz ou não, este era um modo politicamente útil de lidar com o tema no contexto dos atentados terroristas de 2001. Isto é, ao apoiar a lei se estaria acumulando pontos políticos, tanto com o governo quanto com os eleitores – que após tanta

¹³⁵ Cf. parte II, cap. V, 5.2.

propaganda, certamente já tinham incutida a idéia da necessidade de uma nova lei. Além disso, ao aprovar a lei, a “culpa” por um novo ataque já não seria do Congresso. E, por fim, ao inserir na lei dispositivos vagos para limitar ou controlar o poder presidencial, não se poderia acusar o Congresso de atrapalhar as atividades investigativas do governo, nem, tampouco, de permitir o abuso de tais poderes, já que o Congresso havia assinalado ao Judiciário o dever de cumprir com a tarefa de fiscalização. Se excessos ocorressem, a culpa era dos juízes, da interpretação que estes deram à lei, permitindo tais excessos.

Em alguma medida, a tática funcionou. Alguns anos após o início do Patriot Act vários confrontos ocorreram entre o Judiciário e o Executivo. Apenas eventualmente o Legislativo era chamado por um dos dois poderes a intervir. Kenneth Anderson publicou um artigo no qual, em diversas passagens, defendia que, independente de se o governo iria ou não ser beneficiado, uma maior atividade legislativa era necessária. O autor criticava assim a ausência do Congresso diante de muitos temas relacionados ao combate ao terrorismo, assim como a indisposição do próprio governo de buscar leis que abordassem diretamente alguns temas importantes. A crítica era exposta tanto do ponto de vista “estratégico”, quanto sob a ótica dos princípios democráticos:

The Bush administration ought to see that insofar as it believes in the long term necessity of not merely a national counterterrorism policy, but one with particular political and strategic features, it thereby has an incentive to institutionalize those priorities and strategies in law (...). [That] requires being willing to engage in the political process of legislation, understanding that whereas presidential discretion can perhaps give you precisely what you want today, but runs the risk of turning on a dime in the future, legislation is inevitably (even when your party controls the House and Senate) a matter of messy compromise. But at this stage, five years following 9/11, a comprehensive, long-term, reasonably stable national counterterrorism policy, enacted legislatively, is well worth giving up the purity of presidential discretion. And even leaving strategic arguments aside, the principled democratic response is to recognize that the long-term design and formation of something as fraught with issues of both national security and

civil liberties as counterterrorism can only be done through legislation enacted by Congress and faithfully executed by the president — this and any future president¹³⁶.

Na passagem citada o autor não lida especificamente com o Patriot Act, mas trata, de modo geral, das diversas políticas antiterror de Bush. Não obstante, convém observar a lei de 2001 por meio de alguns pontos dessas considerações. O Patriot Act, em muitos momentos, se parece mais como uma carta de autorização ao Presidente do que como uma lei. Isso porque, pela abrangência de muitas de suas provisões, o dispositivo, ao invés de direcionar a ação do governo, apenas confere maior poder discricionário – ou seja, age no sentido contrário a essa delimitação.

Para Anderson, o Patriot Act seria perfeito caso se aplicasse apenas aos “terroristas”, na medida em que estes não são simples transgressores, mas “inimigos”¹³⁷. Ao que parece, o que o autor considera, é que os procedimentos democráticos de delimitação da atividade do governo são apropriados para que este possa agir frente aos indivíduos da sociedade democrática, mas que para os “inimigos” desta sociedade basta a discrição presidencial.

O argumento fundamenta-se nas mesmas idéias da razão de Estado: contra os “inimigos do Estado” convém a razão do governante¹³⁸. Os demais procedimentos podem ser mesmo prejudiciais¹³⁹. Como busco mostrar no capítulo seguinte, não é

¹³⁶ Anderson, Kenneth. **Law and Terror: This is a democracy. Congress must legislate.** Policy Review. No. 139. Hoover Press: Out./Nov. 2006. Disponível em : <http://www.hoover.org/publications/policyreview/4291122.html>.

¹³⁷ “The terrorists who attack us, on the contrary, are not merely criminals — they are simultaneously our ‘enemies.’ They are enemies of the social and legal order itself, not merely deviants within it.” (Anderson. **Law and Terror: This is a democracy...**, op. cit.).

¹³⁸ Interessa notar que o argumento do “inimigo do Estado” é apresentado em nome da defesa do “Estado democrático” do mesmo modo em que aparece em autores muito pouco democráticos como Carl Schmitt. Segundo o autor alemão, o *jus belli*, pertencente ao Estado, confere a este a autorização para “matar homens que estejam do lado do inimigo”. A isto acrescenta-se: “A função bem desempenhada de um Estado normal consiste porém, sobretudo, em produzir no interior do Estado e de seu território uma satisfação completa, estabelecer ‘tranquilidade, segurança e ordem’, e assim criar a situação normal que é a pressuposição para que as normas jurídicas possam valer (...). Esta necessidade de satisfação dentro do Estado leva, em situações críticas, a que o Estado, enquanto unidade política, enquanto se mantém, determine por si mesmo também o inimigo interno”. (Schmitt, Carl. **O conceito do político**. Trad. Alvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992. V. p.72). A diferença, portanto, parece ser a de que os “defensores do Estado democrático” ocultam o fato de que o poder discricionário que se confere ao chefe pode servir, no presente ou no futuro, para que o Estado determine “por si mesmo também o inimigo interno”.

¹³⁹ O autor além de argumentar sobre os motivos pelos quais o terrorismo não pode ser tratado judicialmente como as demais atividades criminosas, apresenta severas críticas ao governo Clinton, ao qual acusa de se preocupar excessivamente com procedimentos legais para lidar com o terrorismo. Vimos

possível limitar os procedimentos do Patriot Act às ações do governo no combate ao terrorismo. Para além da constatação desta impossibilidade, porém, aceitar ou não tais argumentos é um julgamento que se faz, sobretudo, do ponto dos valores políticos, ao considerar os princípios, os meios e os fins gerais da política. Desnecessário, então, contestar ou apoiar, neste ponto, os valores por trás das considerações do autor citado¹⁴⁰.

alguns pontos que mostram que o governo Clinton não possuía tal atitude legalista no combate ao terrorismo, no entanto, Kenneth Anderson cita, com fiabilidade precária, alguns procedimentos da era Clinton cujos relatos foram encontrados apenas nos textos do autor: “What is unacceptable is that we return to anything like the Clinton-era system in which the FBI accompanies military teams to read suspects their rights after they have been captured, and the Clinton administration declines to take custody of Osama bin Laden because it has — and is no doubt legally correct — insufficient evidence to indict him. We cannot go back to such a criminal justice model of counterterrorism on security grounds.” (Schmitt, Carl. **O conceito do político**, op. cit., p. 72).

¹⁴⁰ Toda essa pesquisa discorre, direta e indiretamente, sobre tais problemas, e explicita os valores em que se baseia.

Capítulo V

Os novos instrumentos: análise da lei

*This bill was carefully drafted and considered. Led by the members of Congress on this stage, and those seated in the audience, it was crafted with skill and care, determination and a spirit of bipartisanship for which the entire nation is grateful. This bill met with an overwhelming -- overwhelming agreement in Congress, because it upholds and respects the civil liberties guaranteed by our Constitution.*¹

No capítulo anterior discorremos sobre o formato do texto do Patriot Act – feito por emendas. Outra questão referente à forma deve ser apresentada de modo breve, previamente à análise detalhada das seções da lei. Este outro problema “formal” não diz respeito, porém, à redação do texto, mas à forma que alguns dispositivos desta lei apresentam relativamente à teoria política ou jurídica.

A organização CNSS referiu-se ao Patriot Act como “a collection of old policies that were taken off the shelf and dressed up as the new powers they needed to combat terrorism”². Com efeito, muitas das novas determinações são políticas antigas. O interessante, neste ponto, é observar como uma dessas políticas anteriores, qual seja, a expansão das leis americanas para além de suas fronteiras, representa uma novidade para a análise teórica. Talvez pela recorrência das projeções extraterritoriais das leis americanas em momentos anteriores³ nenhum comentário sobre este aspecto da lei foi encontrado nos diversos textos de comentadores.

1. Um Congresso nacional com jurisdição global

Se muitos aspectos do Patriot Act podem ser tratados pelo tema da razão de Estado, há também um problema colocado por esta lei sobre o qual não podemos tratar

¹ George W. Bush. **Discurso na assinatura do Patriot Act** (26/10/2001). Disponível pelo site da PBS: http://www.pbs.org/newshour/bb/terrorism/bush_terrorismbill.html.

² Center for National Security Studies (CNSS). **USA Patriot Act**. Disponível em <http://www.cnss.org/>.

³ Cf. parte II, cap. II.

por meio da teoria, mas que podemos considerá-la por seus resultados práticos: a produção, por um Estado, de uma lei que pretende ter alcance internacional. Vale lembrar que a razão de Estado, nas relações internacionais, se lê predominantemente sob o signo dos “interesses”⁴ e nem tanto da “necessidade”, como ocorre em relação à política interna. É significativo explicitar e discutir este aspecto do Patriot Act porque, a meu ver, ele se relaciona com o horizonte conceitual da teoria política e jurídica, ou seja, porque ele apresenta um tipo de ação que, apesar de verificável na prática, ainda não pode ser definida de modo integral teoricamente⁵.

Quando os governantes de um Estado elaboram leis para que sejam válidas internacionalmente, sem qualquer intenção de discuti-las com outros Estados, podemos considerar que já ultrapassamos as concepções acerca do Estado moderno⁶. Isto porque se pretende que essa postura unilateral do Estado possua caráter legal/formal, e não apenas que ela tenha o significado de uma atitude conduzida relativamente aos *interesses* nacionais.

Ao analisarmos politicamente o problema aqui apontado, seria preciso notar que não estamos lidando com utilização de espões, alianças entre Estados, financiamento secreto de grupos políticos ou quaisquer outros meios de obter informações ou vantagens sobre outro Estado. Lidamos, neste ponto da discussão, com a possibilidade de que uma pessoa seja presa no exterior, sem conhecimento ou consentimento de seu governo ou do Estado em que estava, seja julgada e punida por uma lei elaborada em outro Estado. Mesmo que a prática não seja inteiramente nova, parece ser novidade que uma lei disponha especificamente sobre ela a fim de consolidá-la juridicamente.

Lemos no início do texto que o Patriot Act será um ato “Para deter e punir atos terroristas nos Estados Unidos e ao redor do mundo, para fortalecer os instrumentos

⁴ Cf. parte I, cap. V, 3.1.

⁵ Parece-me que não dispomos atualmente de análise teórica política ou jurídica que possa ser considerada suficiente para tais práticas das projeções extra-territórias das leis. Creio que o problema teórico ao qual me refiro poderá ser mais entendido nas passagens que se seguem.

⁶ É perfeitamente comum que haja leis nacionais que tratem da ação externa do Estado. Ao menos teoricamente, boa parte da política externa – isto é, o comportamento do Estado frente aos demais – é definida por leis nacionais. Temas como o cumprimento de tratados, processos de extradição e vários outros assuntos “externos” são regulamentados por lei. No entanto, como se perceberá, não é disso que se trata aqui.

de investigação do cumprimento da lei, e para outros propósitos.”⁷ Veremos adiante, durante a análise de conteúdo, que está explícita no texto esta possibilidade de julgar atos ou pessoas que, a princípio, nada teriam a ver com a legislação americana, seja por cidadania ou por jurisdição territorial – isto é, não se trata de estrangeiro em território americano. Isso se torna claro principalmente na seção 377 do Patriot Act, denominada “jurisdição extraterritorial”⁸, e, sobretudo, quando se observa que ela pode ser utilizada em comum com o fundo antiterrorista, que expressa a possibilidade de que seja usado para deter pessoas no exterior⁹.

A possibilidade está dada e, como se sabe, não apenas na letra. A interferência dos Estados Unidos em outros países visando à prisão de determinadas pessoas suspeitas de terrorismo foram denunciadas porque ocorreram sem o conhecimento dos governos que possuíam jurisdição sobre o local ou sobre a pessoa¹⁰. Em casos diplomaticamente menos problemáticos há um acordo entre os EUA e o outro país para que as detenções ocorram.

Levando em conta a autorização de tais procedimentos, como seria possível classificar a lei? Ela é uma lei pública nacional, claro, mas como certas previsões pretendem possuir validade para além da jurisdição estatal, estas partes da lei não pertencem exclusivamente ao direito público interno, o qual é limitado territorialmente ou relativamente ao seu objeto – cidadãos que vivem ou viajam para o exterior, descendentes de estrangeiros que adquirem cidadania, etc. Tampouco se trata de uma lei internacional, ao menos não do modo como se tem entendido esses termos, pois seus dispositivos foram editados e votados exclusivamente em um país. Como se trata de um ato unilateral de um Estado, estas leis não pertencem ao direito internacional público, o qual não se configura sem o envolvimento de pelo menos dois Estados, ou de uma organização internacional.

Assim, ao que parece, as partes da lei que tratam do julgamento e punição de atos ocorridos em outros Estados não apresentam qualquer princípio jurídico que as

⁷ **Public Law 107-56**: “To deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes.”

⁸ Analiso abaixo a seção. Cf. item. 6.1, *infra*.

⁹ Cf. item. 4.1, *infra*.

¹⁰ Sobre as *extraordinary renditions*, cf. parte II, cap. VII, 1.

sustente. Se buscarmos princípios políticos, poderia ser que mesmo a *prudência política* ou os *interesses do Estado* contrariassem esse tipo de determinação, uma vez que elas podem gerar conflitos entre Estados que anteriormente mantinham boas relações. Se excluirmos esses princípios realistas, iremos considerar o poder sem as precauções para sua própria conservação. Neste caso, a força é o último “princípio” pelo qual podemos analisar a questão.

Sem dúvida, trata-se, também neste ponto, do auto-reconhecimento de uma superioridade política¹¹, uma vez que apenas essa compreensão por parte dos próprios legisladores permitiria anunciar uma lei que previsse punições independentemente da jurisdição sob a qual o ato punível foi realizado. Dificilmente haveria uma lei com provisões semelhantes em um Estado de importância menor no cenário internacional, ou, caso houvesse, ela perderia sua gravidade por simples inviabilidade prática.

2. *Patriot Act: Provisões e alterações*¹²

¹¹ Esta auto-afirmação já era alvo dos primeiros críticos da razão de Estado: “Campanella décrit le processus par lequel l’amour de soi apporte à l’homme une sorte d’aveuglement et l’empêche de reconnaître ses propres relations avec la totalité dans laquelle il est plongé et avec la réalité naturelle dont il fait partie. L’affirmation progressive de l’amour de soi engendre le resserrement et la contradiction de toute la réalité à notre propre individualité, en vertu d’une série de passages et de négations. (...) C’est en vertu de l’amour propre que (...) chaque nation croit qu’elle est chérie de Dieu, et que toutes les autres sont condamnées à l’enfer” (Ernst, Germana. **La mauvaise raison d’Etat : Campanella contre Machiavel et les politiques**. In Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d’Etat: théoriciens et théories de la raison d’Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994. pp.132-133).

¹² Será citado diversas vezes, a partir deste ponto, o Código de Leis federais dos EUA. Nos Estados Unidos não há diversos códigos de leis federais, mas ao contrário, um único código dividido em 50 títulos segundo grandes áreas de legislação. As leis federais (*statutes*) “gerais e permanentes”, aprovadas no Congresso e assinadas pelo Presidente – ou que foram aprovadas apesar do veto presidencial – estão reunidas no *United States Code* (USC). O processo de codificação oficial é empreendido por uma seção da Câmara dos Deputados denominada Conselho de Revisão das Leis (*Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives*). Alguns títulos do Código tornam-se “leis positivas” e constituem evidência legal das leis presentes naquele título, enquanto outros são apenas “evidências *prima facie*” de suas leis. A diferença é majoritariamente teórica e reside no próprio processo de codificação. Segundo o andamento deste processo, o Conselho de Revisão das Leis sugere ao Congresso que aprove (*enact*) determinado título como lei positiva. A partir do momento desta aprovação, as leis daquele título revogam todas as outras leis referentes ao tema sobre o qual ele discorre e, por isso, diz-se que o título torna-se evidência legal. Quando um título ainda não foi feito oficialmente lei positiva, ele apresenta as leis aprovadas, mas, caso haja alguma divergência entre as provisões desse título no Código e aquelas da lei que saiu do Congresso – chamada *statutes at large* e consideradas como a fonte principal das leis federais americanas – a autoridade maior é sempre conferida ao texto não codificado (*statutes at large*), motivo pelo qual esses títulos do USC cuja codificação ainda não ocorreu oficialmente, são apenas “evidências à primeira vista”. Dos títulos do Código, até 2008, 24 tornaram-se leis positivas.

Na ocasião de uma decisão judicial, de uma emenda, ou de uma nova lei que faça referência a outra já existente, costuma-se citar no USC a localização da lei retomada. O código não inclui,

Neste capítulo, buscarei apresentar alguns exemplos das novas provisões criadas e das leis modificadas pelo Patriot Act e, em alguns casos, apontarei possíveis desdobramentos das alterações. Perceba-se que as consequências das alterações serão discutidas majoritariamente sob a ótica legal, isto é, considerando as possibilidades de interpretação, mas sem considerar as consequências negativas produzidas pela ação claramente contrária à lei por parte do Estado. O que será considerado é, portanto, o modo como o Estado pode agir legalmente devido às modificações das leis, o que inclui, sem dúvida, as diversas possibilidades de interpretação “amplas” e “estritas”, mas não a potencial transgressão da lei.

A maioria das seções analisadas será tratada separadamente, a fim de detalhar as mudanças e as consequências produzidas. Em certos casos, porém, algumas seções serão analisadas de modo mais resumido, juntamente com outras que se relacionam com a seção principal que está sendo analisada na passagem. No que se refere especificamente às definições de “terrorismo” na lei, apesar de conferir um tratamento detalhado às seções, o modo de análise utilizado será diferente, devido à extensão do conteúdo a ser tratado. A fim de facilitar a percepção das alterações, tratarei as leis que já incorporam as emendas previstas pelo Patriot Act como “lei modificada”, enquanto que designarei por “lei original” o estado em que a lei se encontrava

entretanto, regulamentos do Executivo, tratados, decisões das cortes judiciais federais e leis locais ou estaduais.

O formato da citação do código é, por exemplo, “**X USC Y**”, onde X é o capítulo e Y é a seção da lei citada. A tradução dos termos da divisão do código seguirá a seguinte apresentação (presente em http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Code):

- Title - Título
- (Subtitle) - Subtítulo
 - Chapter - Capítulo
 - (Subchapter) - Subcapítulo
 - Part - Parte
 - (Subpart) - Subparte
 - Section – Seção
 - (Subsection) – Subseção
 - Paragraph - Parágrafo
 - (Subparagraph) - Subparágrafo
 - Clause - Cláusula
 - (Subclause) - Subcláusula

Observação bibliográfica: A quase integralidade dessas informações foi retirada do site da Cornell University Law School, especialmente de sua sessão “Legal Information Institute” (<http://www.law.cornell.edu>); do site do Office of the Law Revision Counsel (<http://uscode.house.gov/lawrevisioncounsel.shtml>); e do texto da Wikipédia inglesa sobre o Código (http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Code).

anteriormente à aprovação do Patriot Act – mesmo sabendo que muitas dessas leis já incorporavam emendas e não eram, portanto, estritamente “originais”¹³.

Sumário das seções analisadas¹⁴:

Definições acerca do terrorismo –
• Seção 411: <i>Definitions Related to Terrorism</i> • Seção 802: <i>Definition of Domestic Terrorism</i> • Seção 808: <i>Definition of Federal Crime of Terrorism</i>
Título I: <i>Enhancing Domestic Security Against Terrorism</i>
• Seção 101: <i>Counterterrorism Fund</i> • Seção 106: <i>Presidential Authority</i>
Título II: <i>Enhanced Surveillance Procedures</i>
• Acerca do prazo de vigência ▪ Seção 224: <i>Sunset</i> ▪ Seção 213: <i>Authority for delaying notice of the execution of a warrant</i> • Seção 215: <i>Access to records and other items under the Foreign Intelligence Surveillance Act.</i> ▪ Seção 218: <i>Foreign Intelligence Information</i> ▪ Seção 206: <i>Roving surveillance authority under the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978</i> • Seção 216: <i>Modification of Authorities Relating to Use of Pen Registers and Trap and Trace Devices</i>
Título III: <i>International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001</i>
• Seção 377: <i>Extraterritorial jurisdiction</i>

¹³ Quanto à indicação bibliográfica no rodapé, a data que se segue à referência para localizar a citação no US Code, corresponde à versão da lei analisada. Isso porque foi necessário utilizar, pelo menos duas versões do Código. Caso a data seja 02/01/01, trata-se da “lei original” – anterior ao Patriot Act –; caso seja de 22/01/02, refere-se à “lei modificada”. Na ausência de data, ou a provisão não foi alterada, ou está no corpo do texto a informação que esclarece se a provisão é relativa à lei original ou modificada.

¹⁴ As seções que se seguem serão analisadas neste capítulo. No capítulo VI, mencionarei ainda algumas mudanças do Patriot Act relativamente a um dispositivo legal chamado *National Security Letters* (cf. parte II, cap. VI, 1). Além disso, no capítulo VII, voltarei a fazer uma análise de uma seção da lei (Título IV – *Protecting the Border*; seção 412 – *Mandatory detention of suspected terrorists; habeas corpus; judicial review*) que coloca obstáculos ao direito de *habeas corpus* (cf. parte II, cap. VII, 6).

3. Definições acerca do terrorismo

3.1. Seção 411 (Definitions Related to Terrorism)¹⁵: “atividades terroristas”; “envolvimento em atividades terroristas”; “participação em organização terrorista”; “apoio a organizações terroristas”

A lei de imigração (*Immigration and Nationality Act*), correspondente à seção 1182 do título 8 do Código de Leis Federais, foi emendado pela seção 411 do Patriot Act. O termo da lei para aqueles proibidos de entrar no país é “inadmissível”. Ao tratar de questões relacionadas à segurança – parágrafo (3), “*Security and related grounds*” –, a lei original estabelecia que é inadmissível para entrar ou permanecer nos EUA, qualquer pessoa que: 1) tenha se envolvido em atividades terroristas; 2) o Secretário de Justiça ou um funcionário consular, saiba ou tenha suspeitas razoáveis, de que ela irá, ou provavelmente irá, se envolver em atividades terroristas; 3) tenha incitado atividades terroristas em circunstâncias que indicavam intenções de causar morte ou sérios danos corporais; 4) represente uma organização terrorista, como designada pelo Secretário de Estado, sob a seção 1189¹⁶ do título 8; 5) seja membro de uma organização terrorista estrangeira designada pelo Secretário de Estado, ou a qual o estrangeiro sabia ou deveria ter sabido, que se tratava de uma organização terrorista – como observação específica a lei acrescenta que a Organização para Libertação da Palestina era uma organização envolvida em atividades terroristas¹⁷.

¹⁵ Pertencente ao Título IV: “*Protecting the Border*”.

¹⁶ **8 USC 1189:**

(a) Designation

(1) In general

The Secretary is authorized to designate an organization as a foreign terrorist organization in accordance with this subsection if the Secretary finds that -

(A) the organization is a foreign organization;

(B) the organization engages in terrorist activity (as defined in section 1182(a)(3)(B) of this title); and

(C) the terrorist activity of the organization threatens the security of United States nationals or the national security of the United States.

¹⁷ **8 USC 1182 (a)(3) (B)(02/01/01):**

Após o Patriot Act, pode ser inadmissível também um representante de um grupo político, social, “ou outro grupo similar” cuja “aprovação de atos de atividades terroristas o Secretário de Estado determinar que prejudique o esforço dos Estados Unidos de reduzir ou eliminar atividades terroristas”¹⁸. Acrescenta-se ainda duas subcláusulas. Uma que permite ao Secretário de Estado impedir a entrada no país de pessoas que utilizaram sua “posição de proeminência” em qualquer país para apoiar o terrorismo ou para persuadir outras pessoas para se envolverem em atividades ou organizações terroristas. E a segunda para não admitir a esposa ou filho de um estrangeiro, caso a atividade causadora da inadmissibilidade do estrangeiro em questão tenha ocorrido nos últimos cinco anos¹⁹ – salvo em exceções também decididas pelo Secretário de Justiça ou pelo funcionário consular²⁰.

(i) In general

Any alien who -

- (I) has engaged in a terrorist activity,
- (II) a consular officer or the Attorney General knows, or has reasonable ground to believe, is engaged in or is likely to engage after entry in any terrorist activity (as defined in clause (iii)),
- (III) has, under circumstances indicating an intention to cause death or serious bodily harm, incited terrorist activity,
- (IV) is a representative (as defined in clause (iv)) of a foreign terrorist organization, as designated by the Secretary under section 1189 of this title, or
- (V) is a member of a foreign terrorist organization, as designated by the Secretary under section 1189 of this title, which the alien knows or should have known is a terrorist organization, is inadmissible. An alien who is an officer, official, representative, or spokesman of the Palestine Liberation Organization is considered, for purposes of this chapter, to be engaged in a terrorist activity.

¹⁸ **8 USC 1182** (a)(3) (B) (i)(22/01/02):

(IV) is a representative (as defined in clause (v)) of -

- (aa) a foreign terrorist organization, as designated by the Secretary of State under section 1189 of this title, or
- (bb) a political, social or other similar group whose public endorsement of acts of terrorist activity the Secretary of State has determined undermines United States efforts to reduce or eliminate terrorist activities (...)

¹⁹ **8 USC 1182** (a)(3) (B) (i):

(VI) has used the alien's position of prominence within any country to endorse or espouse terrorist activity, or to persuade others to support terrorist activity or a terrorist organization, in a way that the Secretary of State has determined undermines United States efforts to reduce or eliminate terrorist activities, or

(VII) is the spouse or child of an alien who is inadmissible under this section, if the activity causing the alien to be found inadmissible occurred within the last 5 years.

²⁰ **8 USC 1182** (a)(3) (B) (i) (VII):

(ii) Exception

Subclause (VII) of clause (i) does not apply to a spouse or child -

- (I) who did not know or should not reasonably have known of the activity causing the alien to be found inadmissible under this section; or

De início, vale notar que o item (bb) acrescentado à subcláusula (IV), permite negar a entrada ou deportar estrangeiros que não necessariamente pertencem a grupos terroristas, mas que pertencem a grupos “políticos, sociais ou outros” que apóiem publicamente “atos terroristas”. No caso, é o Secretário de Estado quem julga se o apoio público a grupos terroristas poderá prejudicar a capacidade dos EUA de combater o terrorismo. Tal alteração é a face legal da política do Estado americano de não discriminar terroristas e apoiadores, e, dentro disso, não diferenciar, tampouco, grupos que dão assistência material ou apoio verbal. Mesmo assim, passagens desse tipo poderiam ter alguma legitimidade, sendo aceitas pela maioria das pessoas, pois, afinal, por uma consideração espontânea – um juízo que poderíamos dizer intuitivo –, ou até mesmo por considerações morais²¹, pode-se admitir facilmente que certa discricionariedade deva ser dada aos órgãos do Executivo para que grupos “terroristas”, ou que podem promover o terrorismo, fiquem à maior distância possível. Ocorre, porém, que os termos “atividades terroristas” e “organizações terroristas” são formulados na lei de um modo bem distinto daquele que levaria essa “maioria” a chegar a tal aceitação por qualquer destes motivos.

As cláusulas seguintes são justamente aquelas nas quais se define esses termos. A definição de “atividade terrorista” na lei original já era bastante abrangente, incluindo “qualquer atividade ilegal (*unlawful*) sob as leis do lugar (ou que, se fosse cometida nos Estados Unidos, seria ilegal sob as leis dos Estados Unidos ou de qualquer Estado), e que envolva” ações como seqüestro ou sabotagem de meio de transporte; a captura ou detenção e ameaça a alguém para obrigar uma terceira pessoa a fazer ou se abster de fazer algo; um ataque violento a uma pessoa protegida internacionalmente; um assassinato; o uso de agentes biológicos, químicos ou de armas ou instrumentos nucleares; o uso de explosivos ou armas de fogo “com a intenção de colocar em risco, direta ou indiretamente, a segurança de um ou mais indivíduos, ou causar danos substanciais à propriedade”; e a tentativa, ameaça ou conspiração de fazer qualquer dos atos citados²². A lei original, portanto, já incluía como atividades terroristas seqüestros,

(II) whom the consular officer or Attorney General has reasonable grounds to believe has renounced the activity causing the alien to be found inadmissible under this section.

²¹ Isto é, por um juízo *mediado* pela razão individual.

²² **8 USC 1182** (a) (3) (B) (ii):

independente dos motivos, assim como qualquer crime que envolvesse a utilização de armas de fogo. Crimes relativamente comuns, que podem nem mesmo envolver um transgressão premeditada da lei, como uma pessoa que mata outra na ocasião de uma briga, por exemplo, poderiam ser classificados como atividades terroristas. Deixemos de lado, por enquanto, exemplos de resistência armada contra o governo, mas veremos adiante que tal situação foi considerada.

O Patriot Act, além das ações mencionadas, inclui a utilização de “outras armas” ou “instrumentos perigosos”²³. Assim, além dos exemplos acima, poderiam ser consideradas terroristas, por exemplo, as práticas de movimentos sociais que lutam pela distribuição de áreas rurais ou urbanas, já que, ainda que não portassem arma de fogo, poderiam causar “danos à propriedade” utilizando “instrumentos perigoso” como enxadas, foices, ou qualquer artefato para derrubar cercas ou desobstruir portões. Enfim, a definição de “atividade terrorista”, sobretudo após a alteração feita, abrange, potencialmente, qualquer atividade contrária à lei do país de origem ou das leis dos EUA.

Note-se que, segundo tais dispositivos, o simples desrespeito à lei, independentemente de seu conteúdo, pode classificar certos comportamentos como “atividades terrorista”. Isto é, potencialmente, qualquer crime realizado com algum instrumento pode ser considerado uma atividade terrorista. Por desconsiderar o conteúdo do “crime”, entende-se que é injusto – na verdade, até mais do que isso,

(I) The highjacking or sabotage of any conveyance (including an aircraft, vessel, or vehicle).

(II) The seizing or detaining, and threatening to kill, injure, or continue to detain, another individual in order to compel a third person (including a governmental organization) to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the individual seized or detained.

(III) A violent attack upon an internationally protected person (as defined in section 1116(b)(4) of title 18) or upon the liberty of such a person.

(IV) An assassination.

(V) The use of any -

(a) biological agent, chemical agent, or nuclear weapon or device, or

(b) explosive or firearm (other than for mere personal monetary gain), with intent to endanger, directly or indirectly, the safety of one or more individuals or to cause substantial damage to property.

(VI) A threat, attempt, or conspiracy to do any of the foregoing.

²³ **8 USC 1182** (a) (3) (B) (ii) (22/01/02):

(V) The use of any -

(a) biological agent, chemical agent, or nuclear weapon or device, or

(b) explosive, firearm, or other weapon or dangerous device (other than for mere personal monetary gain), with intent to endanger, directly or indirectly, the safety of one or more individuals or to cause substantial damage to property.

porque trata-se de definir terrorismo – tudo aquilo que desrespeita o direito positivo vigente em qualquer Estado²⁴.

Podemos aproximar essa visão daquela de Hobbes, no *Leviatã*, para quem o “justo” e o “injusto” só existem relativamente à vontade do soberano²⁵. Isto é, se em um país o governo determinar qualquer ação como crime, os Estados Unidos, seguindo a definição acima, o reconhecerão automaticamente como tal. Na verdade, o absurdo é maior, uma vez que os Estados Unidos estarão tratando como “atividade terrorista” aquilo que o Estado onde o ato foi praticado trataria apenas por “atividade criminosa”. Levando em conta esses termos, a transgressão do direito seria vista como uma ameaça maior pelos EUA do que pelo próprio Estado no qual o crime é cometido. Para a lei americana, o que está em jogo é a ordem, e qualquer ordem deve ser respeitada²⁶.

Em seguida à definição de “atividade terrorista”, a lei define “envolver em uma atividade terrorista” (*engage in terrorist activity*). As alterações feitas pelo Patriot Act são no sentido de ampliar ainda mais a abrangência da expressão. Onde a lei original dizia que se tratava de “cometer atos” de atividades terroristas ou que se podia esperar trazer apoio financeiro a terroristas²⁷, o Patriot Act diz que se trata de “cometer ou incitar o cometimento” de atividades terroristas, “sob circunstâncias que indicam uma intenção de causar morte ou sérios danos corporais”²⁸. Apenas nessa pequena mudança pode-se perceber a ampliação da lei por meio da subjetividade, já que, obviamente, quem irá julgar quais são os atos que podem ser considerados sob a palavra “incitar”, serão os funcionários do governo. Isto é, de um critério factual – o cometimento do ato –, passa-se a um critério interpretativo – a incitação ao ato.

²⁴ Refiro-me aqui ao direito positivo no sentido em que esse se opõe ao direito natural. Isto é, trata-se do direito produzido pela instituição estatal, independente de seu modelo jurídico.

²⁵ Cf. Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. I, 14; pp. 136-137. Deve-se mencionar que este entendimento de Hobbes limita-se ao direito positivo, e não às considerações sobre “justiça divina”, ou “justiça natural”

²⁶ Como este entendimento aproxima-se das considerações autoritárias sobre o governo, pode ser percebido na discussão que fizemos sobre a legitimidade incondicional do governo (cf. parte I, cap. V, 4.3).

²⁷ **8 USC 1182** (a) (3) (B) (iii) (02/01/01): “(...) to commit, in an individual capacity or as a member of an organization, an act of terrorist activity or an act which the actor knows, or reasonably should know, affords material support to any individual, organization, or government in conducting a terrorist activity at any time (...)”

²⁸ **8 USC 1182** (a) (3) (B) (iv) (I) (22/01/02): “to commit or to incite to commit, under circumstances indicating an intention to cause death or serious bodily injury, a terrorist activity; (...)”

Outro acréscimo que a lei de 2001 realiza, determina que o envolvimento em atividades terroristas, ocorre, além de quando a pessoa estimula que outro indivíduo seja membro de uma organização terrorista – como já previa a lei original²⁹ –, quando se tenta persuadir “qualquer indivíduo [para] que ele se envolva em uma das atividades já descritas (...)” na cláusula³⁰. Com esse acréscimo, pode-se perceber que o “apoio” à atividade terrorista – que é um dos fatores que caracteriza o “envolvimento em uma atividade terrorista” – fica cada vez mais distante do ato.

Para tornar mais explicativo o problema, podemos supor a seguinte progressão: 1) Alguém que comete uma atividade terrorista; 2) Alguém que apóia tal atividade terrorista; 3) alguém que solicita o apoio a uma atividade terrorista. Estamos, então, na terceira ordem de distanciamento. Some-se a isso o conceito apresentado acima de “atividade terrorista”. Disso tudo, podemos ter – para continuar no caso citado, acima, em que uma atividade terrorista pode ser a ação de um movimento de ocupação de propriedade – uma organização não-governamental de apoio à reforma agrária que atua – assim como muitas organizações sociais – de vários modos: no contato direto com congressistas, na divulgação da causa do movimento por meio de participação na imprensa e, no fornecimento de material a ser utilizado durante a ação direta de movimentos camponeses. Note-se que, em primeiro lugar, esta organização não participa dos atos de ocupação. Assim, ela estaria na segunda ordem da progressão que traçamos acima – isto é, ela apóia uma “atividade terrorista”. Pois bem, algum militante pela reforma agrária – mesmo que fosse alguém que desaprova as ações de ocupação, mas que concorda com as demais ações da organização à qual nos referimos – que faça uma campanha pública para arrecadar fundos para tal organização poderá ser considerado como um indivíduo envolvido em uma atividade terrorista. Isto é, ao solicitar a alguém que apóie a organização, ele estará solicitando a um indivíduo que apóie alguma das atividades descritas na cláusula, qual seja, o fornecimento de apoio material a uma organização “envolvida em atividades terroristas”³¹.

²⁹ “(V) The solicitation of any individual for membership in a terrorist organization, terrorist government, or to engage in a terrorist activity”.

³⁰ **8 USC 1182** (a) (3) (B) (iv) (22/01/02):

(V) to solicit any individual –

(aa) to engage in conduct otherwise described in this clause (...)

³¹ Cf. **8 USC 1182** (a) (3) (B) (iv):

A esta altura deve estar claro a quanto tempo paramos de discutir o “terrorismo” no sentido em que aquela “maioria” à qual nos referimos teria aceitado para aprovar a lei que conferia maior poder discricionário ao Executivo. É certamente devido à amplitude da definição que grupos e pessoas que não possuem qualquer ligação com atividades terroristas enfrentaram problemas ou foram investigadas durante o governo Bush³².

Uma última mudança promovida na passagem de definição sobre “envolvimento em atividade terrorista” é de grande relevância para alguns problemas que foram levantados. Ao final da cláusula (iv), o Patriot Act insere o seguinte texto:

This clause shall not apply to any material support the alien afforded to an organization or individual that has committed terrorist activity, if the Secretary of State, after consultation with the Attorney General, or the Attorney General, after consultation with the Secretary of State, concludes in his sole unreviewable discretion, that this clause should not apply³³.

Se retornarmos à discussão anterior sobre os conceitos de terrorismo utilizados pelo governo, e a prática do próprio Estado de apoiar o terrorismo para levar adiante seus “interesses”³⁴, será possível observar nesta passagem um reconhecimento, pelas próprias leis, da realização de tais práticas pelo Estado. O que a passagem pretende garantir não é que certos indivíduos possam provar que seu “envolvimento em atividades terroristas” tenha se dado sem a consciência de que sua ação ajudaria de algum modo a promover “atividades terroristas”. Esta possibilidade já estava dada em diversos outros trechos³⁵. Na última passagem citada acima, a realização de uma

(IV) to solicit funds or other things of value for –
(aa) a terrorist activity;

³² Cf. parte II, cap. VI, sobre investigação de organizações sociais e, especificamente a *no-fly list* do FBI, na seção 2.

³³ **8 USC 1182** (a) (3) (B) (iv).

³⁴ Cf. parte II, cap. III.

³⁵ Admite-se, tanto na lei original, como na modificada, a possibilidade de que o indivíduo que se “envolveu em uma atividade terrorista” não soubesse ou “não pudesse razoavelmente saber” que sua ação ajudaria a realizar uma atividade terrorista. Por exemplo, “se envolver em atividade terrorista” significa:

8 USC 1182 (a) (3) (B) (iv):

(VI) to commit an act that the actor knows, or reasonably should know, affords material support, including a safe house, transportation, communications, funds, transfer of funds or other material financial benefit, false documentation or identification, weapons (including chemical, biological, or radiological weapons), explosives, or training–

atividade terrorista por parte de um indivíduo é presumida, ela não está em questão: “the alien afforded [material support] to an organization or individual that has committed terrorist activity”. O que está sendo assegurado é que, ainda que o estrangeiro tenha participado dessas atividades, e o governo tenha conhecimento dessa participação, o Secretário de Estado e o Secretário de Justiça possam permitir, conjuntamente, sua permanência ou entrada no país, ou a aquisição de visto. O critério, sob essa passagem, não é qualquer um dos discutidos ao longo de toda a cláusula, mas “a discrição exclusiva e irrecorrível (*unreviewable*)” destes funcionários do Executivo.

Por que motivos haveria interesse em permitir que alguém que, certificadamente, tenha tomado parte em “atividades terroristas” entre no país? Se não há motivo algum, o acréscimo foi insignificante. Contudo, não parece ser esse o caso. Ocorre que pela própria interpretação da lei pode-se chegar à conclusão de que a resistência violenta – ou a conspiração para fazê-lo, o que também está incluído – a qualquer governo é uma atividade terrorista. Ora, os EUA já se envolveram repetidas vezes na derrubada de governos por meio de apoio a grupos paramilitares. Vimos alguns exemplos. Referimo-nos ao Chile, à Nicarágua e ao Afeganistão – antes e durante o governo Talebã –, mas os casos são muito mais numerosos, e aumentam ainda mais se considerarmos não apenas as “atividades terroristas”, mas também o “envolvimento em atividades terroristas” em que o Estado participa. Obviamente que, ao menos em um período visível, não se espera que os EUA se abstenha de tais práticas. Afinal, dentre outras declarações, isso fica claro para qualquer um que leia sem excessiva ingenuidade os textos sobre “estratégia de segurança nacional”, desde a era Clinton: o governo não permitirá que “grupos hostis aos Estados Unidos” assumam o poder em lugar algum. Também no relatório investigativo do Congresso sobre o 11 de setembro exige-se que o governo utilize “todos os elementos de poder nacional”, incluindo “ações secretas”³⁶ para combater o terrorismo.

(dd) to a terrorist organization described in clause (vi)(III), unless the actor can demonstrate that he did not know, and should not reasonably have known, that the act would further the organization's terrorist activity.”

³⁶ “The first phase of our post-9/11 efforts rightly included military action to topple the Taliban and pursue al Qaeda. This work continues. But long-term success demands the use of all elements of national power: diplomacy, intelligence, covert action, law enforcement, economic policy, foreign aid, public diplomacy, and homeland defense” (National Commission on terrorist attack upon the United States. **The**

Acontece que, algumas vezes, tais ações não geram os resultados esperados, e estrangeiros envolvidos podem ter a necessidade de fugir do país. Por vezes, também, participantes de movimentos de resistência contra governos que se opõem ao interesse dos Estados Unidos, podem solicitar asilo; e o país pode se interessar em abrigá-los, como no caso de alguns cidadãos cubanos refugiados. Sem o acréscimo dessa última passagem à legislação, o governo não poderia justificar legalmente a concessão de asilo político nesses casos ou em situações semelhantes. Assim, a ordem parece ser clara: os terroristas não podem entrar ... a não ser que sejam terroristas que contribuem para os interesses norte-americanos. Para tanto, vale a descrição do soberano, em função de quem, como argumenta Hobbes, o bom e o mau existem: o terrorista pode ser “admissível”, em nome de uma razão superior. A lei pode até mesmo prescrever a aceitação ou a recusa segundo alguns critérios, mas ela confere a possibilidade de que o chefe atue fora desses critérios. Nada muito novo, apenas a redação legal da velha prática política da razão de Estado.

O acréscimo seguinte do Patriot Act pretende definir “organização terrorista”. O termo, originalmente, não era definido na seção da qual tratamos porque outra seção – seção 1189³⁷ – à qual esta remete, já indicava o que deveria ser considerado uma organização terrorista. Na lei modificada, a referência a esta outra seção não é abandonada, mas a seção 1189, por sua vez, será modificada. Além de remeter à seção 1189, insere-se novos critérios para a definição. Vejamos primeiramente as novidades acrescentadas dentro da própria seção. O termo organização terrorista se refere a uma organização que:

- 1) O Secretário de Estado em consulta com o Secretário de Justiça, designe e publique nos registros federais, caso tomem conhecimento de que a organização tenha se envolvido nas atividades descritas pelas subcláusulas (I), (II) ou (III) da cláusula (iv)³⁸;

9/11 Commission Report – executive summary. U.S. Government Printing Office. p.17. Disponível em: <http://www.gpoaccess.gov/911/Index.html>).

³⁷ Ver nota 16, supra.

³⁸ **8 USC 1182** (a) (3) (B) (iv):

- (I) to commit or to incite to commit, under circumstances indicating an intention to cause death or serious bodily injury, a terrorist activity;
- (II) to prepare or plan a terrorist activity;
- (III) to gather information on potential targets for terrorist activity;

- 2) Forneça apoio material para fomentar atividades terroristas;
- 3) Seja “um grupo de dois indivíduos, organizados ou não, que se envolvam em atividades definidas nas subcláusulas (I), (II) ou (III) da cláusula (iv).³⁹

Temos aqui, então, dois modos abrangentes de como uma organização pode ser considerada terrorista: por designação – dos Secretários de Estado e da Justiça, tanto sob essa seção, quanto sob a seção 1189 –; ou por um critério que podemos chamar de “atividade característica” – desde que a organização tenha realizado alguma das atividades descritas sob essa seção, e mesmo que esta atividade não tenha sido definida como tal em nenhum momento pelo governo.

Um fator importante a ser notado acerca desse último caso é que “um grupo de dois indivíduos, organizados ou não” se configura já como uma organização. Além de abranger mais “grupos” sob o termo “organização terrorista”, pode-se encontrar outra razão para que se considere que duas pessoas, independente de organização, possam ser consideradas uma organização terrorista. Este outro motivo está na busca por estabelecer uma pena mais severa, já que um dos resultados dessa definição é a possibilidade de aumentar as acusações contra aqueles que forem julgados por atividades terroristas. Isto é, além de ser acusada de realizar uma “atividade terrorista”, ou por se “envolver em uma atividade terrorista”, a pessoa em questão poderá ser acusada de ser membro de uma “organização terrorista”, pelo fato de que ela conhecia qualquer outra pessoa que tenha sido acusada em qualquer outro momento.

A seção 1189, como mencionado, é um dos pontos onde é encontrada a designação de uma organização terrorista. O Patriot Act insere a possibilidade de que tal designação ocorra se a organização se “envolver em atividades terroristas”, como

³⁹ **8 USC 1182** (a) (3) (B) (22/01/02):

(vi) "Terrorist organization" defined

As used in clause (i)(VI) and clause (iv), the term "terrorist organization" means an organization -

- (I) designated under section 1189 of this title;
- (II) otherwise designated, upon publication in the Federal Register, by the Secretary of State in consultation with or upon the request of the Attorney General, as a terrorist organization, after finding that the organization engages in the activities described in subclause (I), (II), or (III) of clause (iv), or that the organization provides material support to further terrorist activity; or
- (III) that is a group of two or more individuals, whether organized or not, which engages in the activities described in subclause (I), (II), or (III) of clause (iv).

descrito em 8 USC 1182 (a) (3)(B)⁴⁰, ou em “terrorismo”, como descrito pelo título 22 do US Code, sob a seção 2656f (d) (2)⁴¹ – que corresponde à definição comumente utilizada pelo governo americano desde a década de 1980⁴². Além disso, caso não se encaixe em nenhum desses dois critérios, segundo o Patriot Act, a organização ainda pode ser designada como terrorista se ela “retiver a capacidade e intenção de se envolver em atividade terrorista ou terrorismo”⁴³.

Quanto aos procedimentos para designação, a lei original já fixava um prazo de sete dias para que o Congresso fosse notificado “por comunicado confidencial” sobre o acréscimo de uma nova organização na lista de organização terrorista. Após este prazo, seriam acrescentados mais sete dias para que a designação fosse publicada nos registros federais. O Patriot Act altera pouca coisa, mas a mudança é significativa, uma vez que na frase “a intenção de designar uma organização estrangeira sob esta seção”, exclui-se o termo “estrangeira”⁴⁴; o que é feito para permitir que organizações nacionais também possam ser designadas, como permitem as outras modificações feitas pela lei de 2001. Isso deixa claro que é possível gerar efeitos sobre uma organização nacional, a partir de provisões de uma lei sobre imigração e nacionalidade⁴⁵. O Patriot Act acrescenta ainda uma frase que explicita que é possível “re-designar” organizações que já haviam sido “re-designadas”. Não que a interpretação da lei original não permitisse

⁴⁰ O subparágrafo (B) corresponde a todas as determinações que discutimos até aqui sobre essa seção.

⁴¹ **22 USC 2656f** (d): “(2) the term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents;”

⁴² Cf. United States Department of State. **Patterns of a Global Terrorism 2000**. (Citado por: Chang, Nancy. The USA PATRIOT Act: What’s So Patriotic About Trampling on the Bill of Rights? Center for Constitutional Rights. Novembro de 2001. Nota 57. Disponível em <http://www.ratical.org/ratville/CAH/USAPAAanalyze.html>).

⁴³ **8 USC 1189** (a) (1): “(B) the organization engages in terrorist activity (as defined in section 1182(a)(3)(B) of this title or terrorism (as defined in section 2656f(d)(2) of title 22), *or retains the capability and intent to engage in terrorist activity or terrorism.*” (Grifos meus).

⁴⁴ **8 USC 1189** (a)(2)(A):

(i) To congressional leaders

Seven days before making a designation under this subsection, the Secretary shall, by classified communication, notify the Speaker and Minority Leader of the House of Representatives, the President pro tempore, Majority Leader, and Minority Leader of the Senate, and the members of the relevant committees of the House of Representatives and the Senate, in writing, of the intent to designate *an organization* under this subsection, together with the findings made under paragraph (1) with respect to that organization, and the factual basis therefore. (Grifos meus, no local da supressão mencionada).

⁴⁵ Como foi dito, as seções que estamos analisando são a codificação do Immigration and Nationality Act.

que isso ocorresse; trata-se, no entanto, por meio da explicitação textual, de certificar e garantir, contra interpretações contrárias, que tal procedimento é possível⁴⁶.

É mantida na lei, a possibilidade de que a designação do Secretário de Estado não tenha efeito, se o Legislativo desaprovar. Tal impedimento, contudo, só tem validade quando a designação é feita sob esta seção (1189). Ou seja, nada interfere nas designações feitas sob a seção 1182, que como vimos, trata de designações discricionárias. É possível também que a designação perca efeito por “mudanças de circunstâncias”, o que ocorre a partir de um ato do próprio Secretário. O ato, porém, não gera efeitos retroativos sobre as ações ou procedimentos adotados pelo governo até aquele momento⁴⁷.

Ainda no que se refere à seção 1189, o Patriot Act realiza uma mudança para adaptar a seção aos objetivos mais amplos que ela passa a apresentar. A lei original já impedia que, em um julgamento “de uma ação criminal”, o acusado levantasse qualquer questionamento acerca da designação realizada sob esta seção. O Patriot Act, por meio da passagem inserida, explicita textualmente a possibilidade de que a designação seja utilizada também em um processo de deportação, no qual a designação tampouco pode ser contestada como argumento da defesa⁴⁸. A única possibilidade de contestação judicial – que já estava presente na lei original – ocorre caso a organização

⁴⁶ **8 USC 1189** (a)(2)(B): “The Secretary may redesignate a foreign organization as a foreign terrorist organization for an additional 2-year period at the end of the 2-year period referred to in subparagraph (A) (but not sooner than 60 days prior to the termination of such period) upon a finding that the relevant circumstances described in paragraph (1) still exist. *The Secretary also may redesignate such organization at the end of any 2-year redesignation period (but not sooner than 60 days prior to the termination of such period) for an additional 2-year period upon a finding that the relevant circumstances described in paragraph (1) still exist.* Any redesignation shall be effective immediately following the end of the prior 2-year designation or redesignation period unless a different effective date is provided in such redesignation. The procedural requirements of paragraphs (2) and (3) shall apply to a redesignation under this subparagraph.” (Grifos meus, correspondente ao período acrescentado).

⁴⁷ **8 USC 1189** (a):

(7) Effect of revocation

The revocation of a designation under paragraph (5) or (6), or the revocation of a redesignation under paragraph (6), shall not affect any action or proceeding based on conduct committed prior to the effective date of such revocation.”

⁴⁸ **8 USC 1189** (a) (22/01/02):

(8) Use of designation in trial or hearing

“If a designation under this subsection has become effective under paragraph (2)(B), or if a redesignation under this subsection has become effective under paragraph (4)(B), a defendant in a criminal action or an alien in a removal proceeding shall not be permitted to raise any question concerning the validity of the issuance of such designation or redesignation as a defense or an objection at any trial or hearing.

designada abra um processo no tribunal de apelação do Distrito de Columbia⁴⁹, 30 dias após o aparecimento da designação no registro federal. O julgamento, contudo, poderá levar em conta apenas os “registros administrativos” ou informações sobre a designação que o governo submeta à análise do tribunal, de modo confidencial (*in camera*) e sem a presença do apelante (*ex parte*)⁵⁰.

É importante notar um aspecto destas provisões: caso o processo seja contra um indivíduo acusado de envolvimento com uma organização terrorista, e a organização designada sob esta seção não tiver tomado conhecimento ou, por outro motivo não tenha recorrido da designação no prazo previsto, o indivíduo – que não necessariamente é membro da organização, mas pode apenas ter tido contato com ela – não terá qualquer chance de revisão judicial para se defender de que a organização com a qual se relacionava não era terrorista⁵¹. O único argumento que lhe resta é o de que não existiu

⁴⁹ Como se perceberá, várias seções referem-se aos tribunais do Distrito de Columbia. O distrito de Columbia é o distrito federal americano, onde se situa a capital dos Estados Unidos. As “Cortes de Apelação para o Circuito do Distrito de Columbia (*Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*)” possuem jurisdição para revisar as decisões das diversas agências do governo nacional, enquanto que os demais tribunais federais de apelação possuem jurisdição sobre um número reduzido dessas agências. A “apelação”, no nome desses tribunais de Columbia, não se refere necessariamente a um recurso contra um julgamento judicial anterior, mas a um pedido de revisão das ações de alguma agência federal. Assim, apesar de serem “tribunais de apelação” (*courts of appeal*), delas pode resultar a primeira decisão judicial sobre uma ação; e essa decisão poderá ser revista apenas pela Suprema Corte, agindo discricionariamente – como em qualquer revisão feita pela Suprema Corte de tribunais de apelação nos Estados Unidos.

Esses tribunais de Columbia apresentam características peculiares quando comparadas aos demais tribunais federais, notavelmente, o pequeno número de juizes, a sua maior proximidade do poder federal – com os congressistas e membros do governo –, e um envolvimento mais freqüente, que os demais tribunais inferiores, com a conduta das agências federais nas diferentes gestões presidenciais. O circuito de Columbia possui um histórico interessante, e o reconhecimento de sua jurisdição sobre temas federais e sobre as agências foi um longo processo de conflito entre as cortes desse circuito e os diversos governos; conflito iniciado nos primeiros anos do século XIX e solucionado de modo mais definitivo apenas em 1970. Cf. Roberts, Jr, John G. **What Makes The D.C. Circuit Different? A Historical View**. Virginia Law Review. Volume 92 Número 3; Maio de 2006 (Disponível em: <http://www.virginialawreview.org/content/pdfs/92/375.pdf>). Congressional Research Service. Article III - Status of Courts of the District of Columbia. In: *CRS Annotated Constitution*. Legal Information Institute (LII – Cornell University Law School) (Disponível em: http://www.law.cornell.edu/anncon/html/art3frag5_user.html#fnb97ref). D.C. Court of Appeals. General Information. Site do Circuito de Columbia. (Disponível em: <http://www.dcappeals.gov/dccourts/appeals/general.jsp>).

⁵⁰ **8 USC 1189** (b):

(2) Basis of review

Review under this subsection shall be based solely upon the administrative record, except that the Government may submit, for *ex parte* and *in camera* review, classified information used in making the designation.

⁵¹ Isto é, não há, neste caso, qualquer revisão judicial, porque a própria organização não recorreu quando foi designada, e porque o indivíduo não poderá questionar tal designação no processo de seu julgamento, uma vez que o prazo definido por lei já terá sido ultrapassado.

contato com tal organização – contato que pode ser provado facilmente pelos resultados das investigações do governo.

Não satisfeito com a praticamente irrestrita possibilidade de negar acesso ou deportar imigrantes sob a acusação de “atividades terroristas”, “envolvimento em atividades terroristas”, “participação em organização terrorista” ou “apoio a organizações terroristas”, o Partriot Act acrescenta ainda à seção 1182 um novo subparágrafo, a fim de tornar alguém inadmissível por “associação com organizações terroristas”. A medida estabelece que “qualquer estrangeiro” que, segundo a determinação dos Secretários de Estado e de Justiça, tenha se associado a uma organização terrorista e “pretenda enquanto estiver nos Estados Unidos se envolver apenas, principalmente ou incidentalmente em atividades que possam colocar em risco o bem-estar, a proteção (*safety*), ou a segurança (*security*) dos Estados Unidos” é inadmissível⁵². Vale observar que esta designação de “associação com organizações terroristas” não requer qualquer atividade terrorista, mas apenas que se considere, discricionariamente, um “risco para o bem-estar”. No mais, sobre este acréscimo, desnecessário comentar: expansão do controle.

Em qualquer caso, as possibilidades de que as acusações das quais tratamos sejam revistas, são ínfimas. Elas podem ocorrer sob a seção 1182, exclusivamente baseadas na discrição dos Secretários de Estado e do Secretário de Justiça, desde que estes sejam convencidos de que o indivíduo “não sabia ou não podia razoavelmente saber” que estava se envolvendo em uma atividade terrorista. A segunda possibilidade, por procedimento judicial, permite a contestação apenas por parte das organizações acusadas de serem terroristas – e com poucos recursos de defesa –, mas, como visto, não abre a possibilidade para contestar a acusação sobre um indivíduo, problema que se repete quando se trata de uma “organização terrorista” por “atitude característica” – conforme a classificação que estabelecemos acima – e não por “designação”.

⁵² **8 USC 1182** (a) (3) (22/01/02):

(F) Association with terrorist organizations

Any alien who the Secretary of State, after consultation with the Attorney General, or the Attorney General, after consultation with the Secretary of State, determines has been associated with a terrorist organization and intends while in the United States to engage solely, principally, or incidentally in activities that could endanger the welfare, safety, or security of the United States is inadmissible.

Além de tudo isso, e para dificultar ainda mais a defesa, as alterações da seção 411 do Patriot Act sobre a seção 1182 do US Code, incluem uma série de “regras especiais” que fazem com que as provisões criadas, assim como as emendas, tenham efeito retroativo, sendo aplicável às ações ocorridas anteriormente ao Patriot Act, a todos os estrangeiros, independente da data de entrada nos Estados Unidos, e em processos de deportação já em andamento na ocasião do início da vigência das determinações legais⁵³. A exceção é a dos casos em que os Secretários de Estado e Justiça considerarem, conjuntamente, que a retroatividade não deva ser aplicada⁵⁴ – pelos prováveis motivos já discutidos acima.

⁵³ Sobre a atuação das agências de imigração no governo Bush, cf. parte II, cap. VI, seção introdutória.

⁵⁴ **Pub. Law 107-56 § 411:**

(c) Retroactive Application of Amendments.--

(1) In general.--Except as otherwise provided in this subsection, the amendments made by this section shall take effect on the date of the enactment of this Act and shall apply to--

(A) actions taken by an alien before, on, or after such date; and

(B) all aliens, without regard to the date of entry or attempted entry into the United States—

(i) in removal proceedings on or after such date (except for proceedings in which there has been a final administrative decision before such date); or

(ii) seeking admission to the United States on or after such date.

(2) Special rule for aliens in exclusion or deportation proceedings.--Notwithstanding any other provision of law, sections 212(a)(3)(B) and 237(a)(4)(B) of the Immigration and Nationality Act, as amended by this Act, shall apply to all aliens in exclusion or deportation proceedings on or after the date of the enactment of this Act (except for proceedings in which there has been a final administrative decision before such date) as if such proceedings were removal proceedings.

(3) Special rule for section 219 organizations and organizations designated under section 212(a)(3)(B)(vi)(II).—

(A) In general.--Notwithstanding paragraphs (1) and (2), no alien shall be considered inadmissible under section 212(a)(3) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1182(a)(3)), or deportable under section 237(a)(4)(B) of such Act (8 U.S.C. 1227(a)(4)(B)), by reason of the amendments made by subsection (a), on the ground that the alien engaged in a terrorist activity described in subclause (IV)(bb), (V)(bb), or (VI)(cc) of section 212(a)(3)(B)(iv) of such Act (as so amended) with respect to a group at any time when the group was not a terrorist organization designated by the Secretary of State under section 219 of such Act (8 U.S.C. 1189) or otherwise designated under section 212(a)(3)(B)(vi)(II) of such Act (as so amended).

(B) Statutory construction.--Subparagraph (A) shall not be construed to prevent an alien from being considered inadmissible or deportable for having engaged in a terrorist activity--

(i) described in subclause (IV)(bb), (V)(bb), or (VI)(cc) of section 212(a)(3)(B)(iv) of such Act (as so amended) with respect to a terrorist organization at any time when such organization was designated by the Secretary of State under section 219 of such Act or otherwise designated under section 212(a)(3)(B)(vi)(II) of such Act (as so amended); or

(ii) described in subclause (IV)(cc), (V)(cc), or (VI)(dd) of section 212(a)(3)(B)(iv) of such Act (as so amended) with respect to a terrorist

Nancy Chang, da organização *Center for Constitutional Rights*, ao se referir à seção 411, argumenta que a defesa do acusado é quase impossível, dado que é o indivíduo quem deve demonstrar sua não-participação em atividades terroristas, como o termo é definido na lei⁵⁵. Ora, trata-se da inversão do ônus da prova em um processo criminal, o que significa, como em outros pontos que serão analisados, contrariar um princípio geral do direito, amplamente aceito: o princípio da presunção da inocência. Sob tal lei, qualquer um pode ser culpado, a não ser que se prove o contrário. Para a autora, outro ponto preocupante é que, considerando como são definidas as expressões, “a seção 411 permitiria que a culpa se impusesse apenas com base nas associações políticas protegidas pela Primeira Emenda”⁵⁶. Sheetal Asrani, outra estudiosa do tema – escrevendo cerca de um ano após a produção da lei –, ao analisar a seção 411, questiona seu objetivo e expõe a dificuldade deste questionamento naquele contexto:

What is disturbing is that most of these powers do little to increase the ability of law enforcement or intelligence to bring terrorists to justice, but much to undermine the Constitution and violate the rights of both immigrants and American citizens alike. Tackling these issues has become difficult at a time when public opinion is so thoroughly imbued with an unquestioning patriotic spirit⁵⁷.

organization described in section 212(a)(3)(B)(vi)(III) of such Act (as so amended).

- (4) Exception.--The Secretary of State, in consultation with the Attorney General, may determine that the amendments made by this section shall not apply with respect to actions by an alien taken outside the United States before the date of the enactment of this Act upon the recommendation of a consular officer who has concluded that there is not reasonable ground to believe that the alien knew or reasonably should have known that the actions would further a terrorist activity.

⁵⁵ “In situations where a non-citizen has solicited funds for, solicited membership for, or provided material support to, an undesignated “terrorist organization,” Section 411 saddles him with the difficult, if not impossible, burden of “demonstrat[ing] that he did not know, and should not reasonably have known, that the act would further the organization’s terrorist activity.” (Chang. **The USA PATRIOT Act...**op. cit. p.9).

⁵⁶ “The term ‘engage in terrorist activity’ has also been expanded to include soliciting funds for, soliciting membership for, and providing material support to, a ‘terrorist organization,’ even when that organization has legitimate political and humanitarian ends and the non-citizen seeks only to support these lawful ends. In such situations, Section 411 would permit guilt to be imposed solely on the basis of political associations protected by the First Amendment” (Chang. **The USA PATRIOT Act...**op. cit. p.9). Problema levantado também por Asrani, Sheetal. **Security versus Liberty: Striking the Right Balance. A Comparison of Anti-Terror Provisions in India and the United States.** 3 German Law Journal 9 - European & International Law. (01/09/2002). Par. [48]. Disponível em <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=186>.

⁵⁷ Asrani. **Security versus Liberty...**, op. cit., 3 German Law Journal 9. Par. [50].

O problema, de fato, era visível: como isso ajuda a prevenir o terrorismo? Entender por que uma indagação tão simples não foi discutida, porém, exige a resposta a uma outra pergunta: quantos, na estrutura do Estado, em qualquer um dos três poderes, ousaria levantar tal questão à época?

3.2. Seção 802 (Definition of Domestic Terrorism) e Seção 808 (Definition of Federal Crime of Terrorism)⁵⁸

Se as alterações discutidas sob a seção 411 visam, sobretudo, os estrangeiros, ainda que muitas das provisões aí presentes sejam aplicáveis também a cidadãos, outras duas seções tratam de como aplicar o termo terrorismo a cidadãos americanos – seções 802 e 808. A seção 802 cria um novo crime chamado “terrorismo doméstico” que é assim definido:

- (5) the term "domestic terrorism" means activities that -
 - (A) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State;
 - (B) appear to be intended -
 - (i) to intimidate or coerce a civilian population;
 - (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or
 - (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and
 - (C) occur primarily within the territorial jurisdiction of the United States⁵⁹.

Como se percebe, a definição é igualmente ou mais abrangente do que as que discutimos previamente. Que tipo de manifestação popular não pode ser considerada como uma tentativa de “influenciar a política de um governo por

⁵⁸ Pertencentes ao Título VIII do Patriot Act: “*Strengthening the criminal laws against terrorism*”.

⁵⁹ **18 USC 2331** (22/01/02).

intimidação ou coerção”? Quanto ao requisito do subparágrafo (A), não é necessário mais que um confronto entre manifestantes e policiais para preenchê-lo. Por motivos, semelhantes Chang aponta que tais dispositivos buscam “silenciar as divergências políticas”⁶⁰.

A seção 808, por sua vez, realiza mudanças na definição de “crime federal de terrorismo” (*federal crime of terrorism*). Isso se dá por meio de emendas à seção 2332b do título 18 do US Code. Em resumo, nesta seção o Patriot Act realiza duas mudanças principais. Em primeiro lugar, ele altera a subseção (f), que dava prioridade ao Secretário de Justiça para investigar crimes de terrorismo. A lei de 2001 acrescenta que esta prioridade é válida também para a investigação de uma série de outros crimes, que variam desde assassinato de oficiais do governo até depredação de propriedades do governo dos Estados Unidos⁶¹. A outra mudança realizada na seção 2332b retira alguns crimes da definição de “crime federal de terrorismo”⁶² e insere outros, como por exemplo, “fraude e atividades relacionadas vinculados a computadores”⁶³.

Em crítica às várias definições de terrorismo encontradas nas leis federais após o Patriot Act, Asrani expõe:

⁶⁰ “Because this crime is couched in such vague and expansive terms, it may well be read by federal law enforcement agencies as licensing the investigation and surveillance of political activists and organizations based on their opposition to government policies. It also may be read by prosecutors as licensing the criminalization of legitimate political dissent. Vigorous protest activities, by their very nature, could be construed as acts that “appear to be intended...to influence the policy of a government by intimidation or coercion.” Further, clashes between demonstrators and police officers and acts of civil disobedience – even those that do not result in injuries and are entirely non-violent -- could be construed as “dangerous to human life” and in “violation of the criminal laws.” Environmental activists, anti-globalization activists, and anti-abortion activists who use direct action to further their political agendas are particularly vulnerable to prosecution as ‘domestic terrorists’.” (Chang. **The USA PATRIOT Act...**, op. cit., p.9).

⁶¹ **18 USC 2332b**: “(f) Investigative Authority. - In addition to any other investigative authority with respect to violations of this title, the Attorney General shall have primary investigative responsibility for all Federal crimes of terrorism, and any violation of section 351(e), 844(e), 844(f)(1), 956(b), 1361, 1366(b), 1366(c), 1751(e), 2152, or 2156 of this title, (...)”. (Grifo meu, correspondente à passagem acrescentada). Os novos crimes a cuja investigação será de responsabilidade do Secretário de Justiça correspondem às seções inseridas.

⁶² Como a seção 1361 do título 18, que lida com danos à propriedade do governo. Como observação, vale notar que o fato de não ser mais um “crime federal de terrorismo” não impede que este ato possa ser tratado como outros crimes de terrorismo – “atividades terroristas”, “envolvimento em atividades terroristas” ou “terrorismo”, por exemplo.

⁶³ **18 USC 1030**.

What makes Section 802 especially disturbing is that individual acts of violence at public demonstrations are already penalized under various criminal laws. It is difficult to understand the reasoning behind equating such actions with the acts of terror that took place on September 11. Moreover, there are already three definitions of terrorism in usage – international terrorism, terrorism transcending national borders and federal terrorism – which together sufficiently characterize the various manifestations of terrorism. Therefore it remains unclear why a fourth, broad definition as embodied in Section 802 is necessary⁶⁴.

A autora cita quatro definições, já que além daquelas mencionadas textualmente, ela está criticando é a de “terrorismo doméstico”. Haveria, contudo, ao menos uma definição a mais, se considerarmos o termo “terrorismo” sem adjetivação, ao qual também nos referimos⁶⁵.

Enfim, algo a ser levado em conta é que além das possibilidades de acusação – sobre o que nos centramos aqui – tais definições agem sobre diversos outros pontos das leis federais que também foram modificados pelo Patriot Act. É justamente esse vínculo entre as diversas seções do Patriot Act o ponto mais difícil de ser percebido em uma primeira análise. Mas é também este vínculo o principal motivo pelo qual a lei consegue expandir tanto os poderes do governo enquanto restringe os direitos individuais e a liberdade. Assim, por exemplo, a definição de “terrorismo doméstico” não serve apenas para estabelecer uma acusação em um tribunal, mas, além disso, serve como um novo campo para investigação policial. Isto é, pode-se autorizar, com o novo conceito, uma investigação sobre “terrorismo doméstico”, na qual serão utilizados todos os procedimentos especiais – alguns dos quais analiso abaixo, sob o título II do Patriot Act – para investigação do terrorismo. E tais procedimentos passarão a ser autorizados para crimes comuns ou para atividades não criminosas de divergência política – de onde

⁶⁴ Arsani. *Security versus Liberty...*, op. cit., Par. [43].

⁶⁵ Definição presente em **22 USC 2656f** (d) (2). Cf. nota 41, supra. Como se verá mais adiante, mais uma definição de terrorismo foi acrescentada no momento da renovação do Patriot Act (cf. parte II, cap. VI, 3).

a preocupação de comentadores com as provisões das Emendas I⁶⁶ e IV⁶⁷ da Constituição Americana.

4. Title I – Enhancing Domestic Security Against Terrorism

4.1. Seção 101: Counterterrorism Fund

Conteúdo da seção:

Essa seção do Patriot Act retoma o conteúdo da lei 104-19 de 1995⁶⁸, a qual trata do estabelecimento de um fundo contra o terrorismo. A lei de 1995 permitia que o Secretário de Justiça utilizasse o fundo para cobrir os gastos de recuperação do prédio danificado pelo atentado à bomba de Oklahoma, além das despesas do Departamento de Justiça referentes ao combate ao terrorismo. Deixava claro, contudo que toda a quantia era designada pelo Congresso como emergencial⁶⁹. Havia ainda duas provisões quanto aos valores: estabelecendo um limite de US\$ 34.220.000,00 a serem retirados conforme se julgasse necessário e, além disso, determinava que para utilizar a quantia disponível para “despesas extraordinárias” (US\$ 10.555.000) o Secretário de Justiça deveria consultar a Câmara.

A seção 101 do Patriot Act dispõe que o fundo seja estabelecido no Tesouro americano a fim de cobrir os gastos do Departamento de Justiça com o restabelecimento

⁶⁶ “**Amendment I:** Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”

⁶⁷ “**Amendment IV:** The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.”

⁶⁸ **Pub. L. 104-19**, title III, July 27, 1995, 109 Stat. 249: “Emergency Supplemental Appropriations for Additional Disaster Assistance, for Anti-Terrorism Initiatives, for Assistance in the Recovery from the Tragedy that Occurred at Oklahoma City, and Rescissions Act, 1995.”

⁶⁹ **28 USC 524** (01/02/01) – “Counterterrorism Fund”: “Provided further, That the entire amount is designated by Congress as an emergency requirement”

das funcionalidades dos escritórios atingidos por ataques terroristas, assim como custos referentes às diversas ações relativas ao combate ao terrorismo. O Patriot Act determina ainda, nessa seção, que esse fundo seja usado por outras agências ou órgãos governamentais “para quaisquer custos decorrentes de detenções, em países estrangeiros, de indivíduos acusados de atos de terrorismo que violem as leis dos Estados Unidos”⁷⁰

Considerações:

O fundo contra o terrorismo de 1995 havia sido criado já sem limitações do ano fiscal, mas estava inserido no contexto de uma situação específica: o atentado à bomba em Oklahoma em abril de 1995⁷¹, o maior em solo americano até então. Há grandes diferenças se compararmos as duas leis. No primeiro caso os gastos eram realizados pelo Secretário de Justiça e destinados ao Departamento de Justiça, enquanto que, com o Patriot Act, não se especifica quem será responsável pela retirada dos valores do fundo e, além disso, expande-se sua utilização para cobrir custos de “quaisquer agências ou departamentos do governo federal”. Excluiu-se também o controle que o Legislativo poderia exercer em determinados casos.

Uma diferença relevante é que, como foi dito, na lei 104-19 era explícito o caráter emergencial do fundo, enquanto que em 2001 ele é estabelecido para vigorar sem especificar situações ou vigência. O caráter ordinário do fundo e a expansão de suas funções podem ser percebidos pelo vocabulário utilizado, que repete o termo “qualquer” ao se referir aos casos de sua utilização⁷², contrariamente às disposições sobre o fundo de 1995, que o autorizava “para despesas *necessárias*, a serem determinadas pelo Secretário de Justiça”⁷³.

⁷⁰ **Pub. L. 107-56**, title I, Sec. 101:“(…) for any costs incurred in connection with detaining in foreign countries individuals accused of acts of terrorism that violate the laws of the United States.”

⁷¹ Cf. parte II, cap. III, nota 11.

⁷² Exemplo da repetição do termo: “reimburse any Department of Justice component for any costs”; “the result of any domestic or international terrorism incident”; “including, without limitation, paying rewards in connection with these activities”; “to reimburse any department or agency”.

⁷³ **Pub. L. 104-19**, title III, July 27, 1995, 109 Stat. 249: “There is hereby established the Counterterrorism Fund which shall remain available without fiscal year limitation. For *necessary* expenses, as determined by the Attorney General, \$34,220,000, to remain available until

Outra novidade é que com as mudanças, a seção 101 permite a utilização do fundo para prender, em outros países, indivíduos que desrespeitem as leis americanas. Esta seção permite perceber de modo mais específico aquela intenção de extra-territorialidade que já era visível no preâmbulo do Patriot Act⁷⁴. Além disso, pode-se realçar com esta seção o problema que coloquei em passagem anterior⁷⁵, sobre o modo como os EUA passam a fazer unilateralmente leis que supostamente possuem validade internacional.

A relação com a razão de Estado aqui é perceptível na consideração de que os fundos podem ser usados segundo as determinações do Secretário de Justiça, sem solicitação prévia ao Legislativo ou ao Judiciário, e sem limite ou de especificidade da situação. A única “limitação” é dada pelo critério geral de que deve ser usado para o “combate ao terrorismo”⁷⁶. Assim sendo, o órgão do Executivo pode determinar exclusivamente segundo o juízo próprio de seus funcionários de alto escalão, ou segundo a o juízo do Presidente, a necessidade dos gastos.

A ausência de controle sobre a utilização do fundo reflete não apenas a tentativa de agilizar os processos de dotação orçamentária (*appropriation*), mas também o entendimento de que apenas uma razão própria daqueles altos membros do Executivo pode entender a situação que exige o uso dos valores. Assim, uma das grandes dificuldades para que o Estado possa agir fora da lei está superada: o custeamento da ação⁷⁷. Isto é, a atividade pode ser ilegal, mas os gastos serão aceitos como gastos legais.

Cobrir os custos era uma das condições *sine qua non* para que a guerra contra o terror pudesse ser levada a cabo. Logo após os atentados, muitas discussões acerca dos fundos do governo foram encerradas pela aceitação de que tais valores

expended (...)”. Grifo meu. Nota-se que entre “qualquer” e “necessária” há uma autorização incondicional no primeiro, e uma autorização condicionada na segunda. Na lei de 1995, o uso do fundo poderia ser questionado com base na interpretação sobre o termo “necessária”.

⁷⁴ Cf. nota 7, *supra*.

⁷⁵ Cf. seção 1 deste capítulo.

⁷⁶ Vimos acima a diversidade de situações que podem estar incluídas sob o termo “terrorismo”.

⁷⁷ Claro que não há lei ordinária que sustente textualmente que o Estado possa agir acima da lei – isso geralmente tenta ser controlado pelas normas “extraordinárias”, estabelecidas para as situações de Estado de exceção – ou seja, não há lei ordinária que permita textualmente a transgressão do direito. No entanto, o que aqui visualizamos é certamente um dos casos em que a lei pode viabilizar essa ação ilegal, colocando apenas sob a moral do governante a possibilidade dessa ação. Trata-se de uma possibilidade legal de suspender a lei.

deveriam ser direcionados para o combate ao terrorismo. Era preciso fortalecer as forças armadas, cujo orçamento havia sido diminuído nos anos anteriores. Antes mesmo da aprovação do Patriot Act, noticiou-se, por exemplo, que o superávit do sistema de seguridade social – cujo modo de utilização pelo governo vinha sendo alvo de grandes debates –, seria uma das fontes dos bilhões de dólares que deveriam ser deslocados para gastos militares e com a reconstrução dos locais atingidos⁷⁸.

Ao criar o fundo contra o terrorismo como uma provisão de caráter permanente, o Patriot Act apresenta, de modo emblemático, a expectativa dos diversos órgãos do Estado americano de que o terrorismo internacional se constitua, do momento em questão em diante, não como ameaça eventual, mas como elemento de risco constante: trata-se de uma guerra de longa duração. Como vimos, o terrorismo internacional já havia produzido prejuízos e mortes anteriormente a 2001, como no caso do atentado à embaixada americana no Líbano em 1983 e ao navio de guerra americano USS Cole em 2000. Busquei mostrar também que o governo dos EUA possuía já uma política antiterror, empreendida por agências como o FBI e a CIA. Não obstante, o modo como vinha sendo tratada a questão parece indicar que o terrorismo internacional não era visto como uma ameaça ao Estado, mas como danos a serem evitados⁷⁹. Como exemplo do que aqui se diz, sob o ponto de vista legal, podemos citar o fato de que na relação de atividades que poderiam ser investigadas por meio de escutas ou interceptações telefônicas, que constam na seção 2516 (*“Authorization for interception of wire, oral, or electronic communications”*) do título 18 do US Code, não constava, até a modificação feita pelo Patriot Act, a autorização para interceptar conversas de suspeitas de terrorismo. O Patriot Act (seção 201 do título II) acrescenta esta possibilidade de investigar com tais recursos as suspeitas de terrorismo – e inclui também a possibilidade de investigar crimes que se relacionem com armas químicas.

⁷⁸ “The Social Security surplus – considered sacrosanct only a few days ago – was already breached to finance a \$40 billion recovery and antiterrorism package passed Friday, and lawmakers were expecting billions of dollars more in new expenses for reconstruction and the military.” (Shenon, Philip and Mitchell, Alison. **Lawmakers Hear Ashcroft Outline Antiterror Plans**. New York Times. 17/09/01).

⁷⁹ O governo Bill Clinton, como mostrado, foi ponto importante na mudança de compreensão do governo americano quanto ao terrorismo. Ainda assim, diferentemente do que se dará durante o governo George W. Bush, o tema do terrorismo possuía naquele momento uma importância comparável ao do tráfico de drogas internacional (cf., por exemplo, parte II, cap. III, 1).

Sob certo aspecto, a nova lei era interpretada como uma tentativa de corrigir os erros do passado. Esta conclusão sobre os “erros do passado” e sobre a intensificação do terrorismo, porém, era certamente muito mais intuitiva e imediata do que racionalmente produzida. Como pretendi mostrar, no momento da aprovação da lei não se podia afirmar, com critérios minimamente objetivos, se os grupos terroristas realmente haviam intensificado suas ações, ou se as destruições de 11 de setembro podiam ser combatidas por meio das políticas já pré-existentes, mas recebendo então uma atenção maior do governo⁸⁰. Isto coloca o problema da utilização do termo “*required*” no título da lei, isto é, da necessidade de sua atualização, como já discutido.

O impacto dos acontecimentos colaborou por longo tempo para este juízo sobre a necessidade. Além disso, na medida em que o governo do Presidente Bush pôde forjar “provas” da intensificação das ameaças, a “necessidade” permitiu, por exemplo, invadir o Iraque com consentimento ou anuência do Congresso. Se a referida conclusão intuitiva, de que o terrorismo havia se tornado um problema maior, foi determinante de algum modo, podemos falar de uma “profecia auto-realizável”⁸¹. A profecia: o

⁸⁰ A questão foi discutida juntamente com a análise do relatório do Congresso sobre o 11 de setembro. O relatório indica essas possibilidades apresentadas (cf. parte II, cap. IV, 5).

Vale lembrar que o governo chegou a ser apontado como negligente em relação ao tema por funcionários da CIA encarregados de perseguir Bin Laden, que expuseram que oportunidades de matá-lo foram perdidas e que vários avisos que consideravam relevantes foram ignorados (Documentário “**Inside 9/11**” (“11 de setembro”, em português), apresentado pelo canal National Geographic. O site do canal apresenta o documentário do seguinte modo: “Trace the time line that led up to the deadly attacks, spanning decades and circling the globe to lay bare the roots of al Qaeda. Capturing the horror and heroism witnessed on September 11, 2001 [...]”). O relatório do Congresso também discorre sobre essas possibilidades: “On three specific occasions in 1998–1999, intelligence was deemed credible enough to warrant planning for possible strikes to kill Bin Ladin. But in each case the strikes did not go forward, because senior policymakers did not regard the intelligence as sufficiently actionable to offset their assessment of the risks.

“The Director of Central Intelligence, policymakers, and military officials expressed frustration with the lack of actionable intelligence. Some officials inside the Pentagon, including those in the special forces and the counterterrorism policy office, also expressed frustration with the lack of military action. The Bush administration began to develop new policies toward al Qaeda in 2001, but military plans did not change until after 9/11.” (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. **The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Executive summary.** p.12.).

⁸¹ Sobre a possibilidade de uma história *a priori*, Kant escreve: “Mas, como é possível uma história *a priori*? – Resposta: Se o adivinho *faz* e organiza ele mesmo os eventos que ele prediz antecipadamente. (...) Nossos políticos, no raio de sua influência, o fazem e são completamente felizes em suas predições. – É preciso, eles dizem, tomar os homens como eles são e não como os pedantes que ignoram o mundo ou como os sonhadores imaginam que eles devem ser. No lugar de dizer: *como eles são*, eles deveriam antes dizer: *o que nós os fizemos* por uma injusta coerção, pelos desígnios perversos sugeridos ao governo (...)” (Kant, Immanuel. **Conflit de la Faculté de philosophie avec la Faculté de droit.** In : *Le Conflit des Facultés en trois sections.* Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 1973. p.94).

terrorismo estava se intensificando. Sua auto-realização: as políticas de prevenção ao terrorismo intensificaram o terrorismo.

Não é sem razão que alguns países começaram a acusar os EUA de espalhar o terrorismo pelo mundo. O Iraque, por exemplo, havia algum tempo não era palco de ação terrorista, o que se alterou com a interferência norte-americana. No caso, obviamente, não convém dizer simplesmente que as previsões foram efetivadas intencionalmente, isto é, que o governo pretendia fortalecer o terrorismo. Entretanto, se não podemos simplificar o problema observando-o como uma relação de causa e efeito – isto é, supondo que a política antiterror é “causa” do aumento do terrorismo que se seguiu –; é perceptível que as ações intensificadas de combate ao terrorismo colaboraram para tornar real uma “história *a priori*” que narrava o aumento do teor das ameaças terroristas.

Há vários exemplos históricos de que o agir conforme as intenções, mas ignorando os meios, pode levar a um resultado adverso para a concretização dos fins⁸². Ao perceber esses resultados, setores da sociedade americana que haviam protagonizado a defesa da guerra contra o terrorismo, como a grande mídia e membros do Legislativo, começaram a se questionar sobre os meios – invasão do Iraque aí incluída – e se mostraram “arrepentidos”. Há, a partir de então, uma grande quantidade de editoriais, textos de colunistas e de leitores, indicando esse sentimento de que foram “traídos”, e que não mais confiariam⁸³ na administração Bush cegamente, como havia sido outrora⁸⁴.

⁸² Como aponteí (cf. parte I, cap. III, 3), ao apresentar os efeitos de algumas práticas e de alguns pensamentos políticos do século XVII francês, Thauau refere-se a essa inversão de efeitos pela expressão hegeliana “astúcia da razão”.

No artigo *O Desafio do Islã*, Roberto Romano apresenta essa problemática: “[os terroristas] contam empurrar o poderio bélico dos EUA contra todo o Islã, e não apenas contra organizações criminosas que operam sob a máscara da piedade e do fanatismo. Deste modo, quanto maior a violência imperial norte-americana, maior o ódio que pode ser gerado, contra aquele país, em bilhões de seres humanos.” (Romano, Roberto. *O Desafio do Islã* in *O Desafio do Islã e Outros Desafios*. São Paulo: Perspectiva, 2004.) Esse tipo de resultado “dialético” indesejado pode ser percebido também na própria ação dos terroristas, uma vez que ao declarar “guerra aos EUA” sem os efetivos meios de “vencê-lo”, ou sem ponderar os efeitos de suas ações, ela permitiu que o Estado americano se fortalecesse de vários modos, tanto na política interna quanto em sua ação externa. Esse fortalecimento dos EUA certamente dificultou o planejamento e execução de novas ações, porque passava a ser preciso mais cautela e mais precisão na elaboração de seus atos.

⁸³ O sentimento de traição, claro está, envolve uma nova visão – ou no mínimo, uma suspeita – sobre o que o “traidor” havia expressado anteriormente. Este outro modo de observar pode ser propriamente

O que se conclui disso é que, durante algum tempo, parte da sociedade entendeu a *necessidade* que levava o governo a não justificar suas ações, isto é, havia um consentimento de que a razão de Estado deveria operar. É representativa deste momento a descrição que Al Gore fez do contexto no qual, no final de setembro de 2001, ele havia declarado “Bush é meu comandante”:

Gore then explained how he planned to travel to Iowa in September 2001 to deliver "a real ripsnorter of a speech" that would have harshly critiqued President Bush's first nine months in office and broken Gore's political silence. He abandoned his plan after the Sept. 11 attacks, he said, and instead swallowed his pride and told the Iowa Democrats of the man he clearly feels stole the presidency from him, "George W. Bush is my commander-in-chief."

"I think there were millions just like me, who genuinely, in spite of whatever partisanship they may have felt prior to that time, genuinely felt like they wanted George W. Bush to lead all of us in America wisely and well," he shouted.

"And the reason I'm recalling those feelings now is because those are the feelings that were betrayed by this president! He

chamado de "desconfiança". O tema da confiança, portanto, não se relaciona com a razão de Estado apenas na medida em que envolve a compreensão da *necessidade*, mas, igualmente, quando envolve a *mentira*. Se confiança envolve relação, expressão e crença; quando surge a suspeita ou a certeza da mentira, há um efeito imediato sobre a crença, que age fragilizando-a, produzindo, em seguida, questionamentos sobre qualquer expressão do interlocutor, o que fatalmente deteriorará a relação. O resultado disso sobre a ordem pública vai do questionamento da autoridade à completa derrocada de um sistema de governo. É apropriado retomar o comentário de Roberto Romano sobre o assunto: "Não admira também que a confiança dos cidadãos na democracia diminua a olhos vistos. A astuciosa Razão de Estado, da qual adoecem estadistas, intelectuais e sobretudo burocratas, não pode fugir da corrosão homeopática da fé pública, sem a qual nenhum poder se sustenta em prazo longo. Como diz Nietzsche, citado bem a propósito por Victoria Camps, 'os homens não fogem tanto de ser enganados, como de serem prejudicados pela mentira'. Não é por teres mentido para mim, arremata Nietzsche, 'mas porque eu não mais acredite em ti, é isto o que me faz estremecer'." (Romano, Roberto. **Mentira e razão de Estado**. Blog Filosofia. 19/03/08. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com>).

⁸⁴ Apenas no New York Times, temos como exemplo os textos **Trust and Betrayal** (Paul Krugman, 28/03/07); **Who's Watching the F.B.I.?** (Jeffrey Rosen, 15/04/07), e os editoriais **White House of Mirrors** (24/06/07); **The Trust Gap** (12/02/06). Como ponto central dessa discussão pode ser apresentada a frase final de uma carta enviada por um leitor ao jornal acerca dos poderes presidenciais: " 'Trust me' no longer satisfies the public." (Phyllis Sato Virginia Beach, 17/09/2006).

Em momentos posteriores, a denúncia de confiança traída partiu também de políticos republicanos – oportunistamente ou não. O senador Arlen Specter, que após várias denúncias de que o FBI estava utilizando abusivamente de instrumentos que o Patriot Act conferia, declarou: “Quando reautorizamos o Patriot Act no ano passado, fizemos isso com base na confiança de que haveria rígida obediência às limitações do estatuto”, dizendo em seguida que os poderes do FBI talvez precisassem ser revistos (Folha de São Paulo. **Justiça dos EUA vê irregularidade em investigações do FBI**. Folha on line. 09/03/2007. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u105313.shtml>).

betrayed this country! He played on our fears! He took America, he took America on an ill-conceived foreign adventure dangerous to our troops, an adventure that was preordained and planned before 9/11 ever took place!"⁸⁵.

A mudança de opinião e a desconfiança refletem a percepção dos efeitos negativos de se ter consentido com o governo pela vontade do soberano. Refletem também a tentativa de estabelecer novamente um controle sobre essa razão que havia sido antes considerada como superior, inquestionável.

4.2. Seção 106: Presidential Authority

Conteúdo da seção:

Essa seção discorre sobre a conferência de maior autoridade ao Presidente e abrange especificamente as questões excepcionais, fazendo referência à seção 1176 (*“Extraordinary threat”*) do título 50 (*“War and National Defense”*)⁸⁶. Trata-se, também neste ponto, de uma emenda à seção que aborda o tema no United States Code (USC)⁸⁷.

1) A primeira alteração acrescenta à lei, no subparágrafo (A) – o qual estabelece que o Presidente pode “investigar, regular ou proibir” – uma generalização que faz com que a cláusula (iii) seja lida da seguinte maneira: “a importação ou exportação de moeda ou ações por qualquer pessoa, ou com respeito a qualquer propriedade, sujeita à jurisdição dos EUA”⁸⁸. Essa

⁸⁵ Suellentrop, Chris. **That '70s Campaign: Al Gore thinks it's 1976 all over again**. 09/02/04. Disponível em: <http://www.slate.com/id/2095164/>. É preciso ponderar quando Al Gore fez estas declarações em 2004, era época de eleição. Mesmo assim, o relevante aqui é a narração do momento vivido em 2001.

⁸⁶ **50 USC 1176**.

⁸⁷ **50 USC 1702**. Referências nominais: “Title 50 - War And National Defense”; “Chapter 35 - International Emergency Economic Powers”; “Sec. 1702. Presidential authorities”.

⁸⁸ **50 USC 1702(a)(1)(A)**: “(iii)the importing or exporting of currency or securities by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States; by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States;”

alteração parece apenas conferir uma abrangência maior à lei. Quando fala em “qualquer pessoa, ou com respeito a qualquer propriedade, sob a jurisdição dos EUA” ela passa a incluir a possibilidade de bloquear as transações internacionais também de estrangeiros que estejam em território americano ou de bens de estrangeiros sob os quais os Estados Unidos têm alguma jurisdição.

2) No subparágrafo (B) acrescenta-se a possibilidade de que os bens da pessoa que está sendo investigada sejam bloqueados durante o processo de investigação.

3) Acrescenta-se um novo subparágrafo, o qual se refere às situações em que os “Estados Unidos estiverem envolvidos em uma hostilidade armada ou foi atacado por um país estrangeiro ou por uma pessoa de nacionalidade estrangeira”⁸⁹. Neste caso pode-se confiscar qualquer bem de qualquer “pessoa, qualquer organização, ou qualquer país” que o Presidente determinar ter “planejado, autorizado, ajudado ou se envolvido” nos ataques. Além disso, determina que caberá ao Presidente decidir que “pessoa ou agência” será investida do direito das propriedades confiscadas, assim como o destino final dessas propriedades.

4) O Patriot Act acrescenta a subseção (c) à lei original para tratar de “informações confidenciais”. Fica estabelecido que para qualquer revisão judicial de uma determinação de confiscar bens baseada em informações confidenciais, “essa informação pode ser submetida à corte de revisão *ex parte*⁹⁰ e em segredo de justiça⁹¹”. A nova subseção acrescenta, por fim, que ela não confere qualquer direito a uma revisão judicial⁹² das determinações presidenciais.

⁸⁹ **50 USC 1702(a)(1)(C)**: “when the United States is engaged in armed hostilities or has been attacked by a foreign country or foreign nationals ...”

⁹⁰ Uma corte *ex parte* é aquela na qual não estão representados os dois lados do conflito jurídico.

⁹¹ O termo em inglês é “in camera”. Um processo “in camera” é aquele realizado sem que se permita a presença do público, *cf.* <http://dictionary.cambridge.org/define.asp?key=39677&dict=CALD>. Evitei a utilização de “particular” como antônimo de “público”, por considerar que acrescentar esse adjetivo para qualificar uma corte levaria à ambigüidade da interpretação da competência da corte. Além do mais, o *Dicionário Houaiss* apresenta como antônimo de público o termo “secreto”. Por fim, diz-se na linguagem jurídica que um processo que não é público corre em “segredo de justiça”.

⁹² **50 USC 1702(c)**: “(...) such information may be submitted to the reviewing court *ex parte* and in camera. This subsection does not confer or imply any right to judicial review.”

Considerações:

As alterações apresentadas são realizadas no sentido de possibilitar uma expansão da lei, que passa então a ser mais abrangente. Foram apresentadas acima algumas implicações gerais dessa questão e podemos notar aqui uma determinação prática do fortalecimento do Estado, já indicado no título do Patriot Act pelos termos “strengthening America”.

A primeira alteração, ao que parece, vem diminuir a capacidade de contestação judicial por parte dos que estão sujeitos às provisões da cláusula (iii), cujo conteúdo originalmente terminava no termo “securities”⁹³. A lei original, portanto, se apresentava de um modo mais geral, sem se referir ao estatuto político (nacional ou estrangeiro) daquele que pode ter seus bens investigados. A alteração específica que ambos os casos estão sujeitos a este dispositivo legal, evitando interpretações diferentes sobre a questão.

Observando pelo uso da linguagem, poderia parecer estranho que alterações que visam especificar algo possam tornar a lei mais abrangente. Isso ocorre, contudo, porque as especificações apresentadas na alteração, na verdade, estão presentes não para excluir determinadas categorias, mas para retirar a ambigüidade acerca da aplicação da lei para determinadas categorias. Os sujeitos de “exportar” e “importar”, que anteriormente não eram apresentados, são indicados, nos termos “qualquer pessoa sob a jurisdição dos Estados Unidos”. Ou seja, as especificações têm, efetivamente, a função de incluir, e buscam tornar a lei menos ambígua para evitar interpretações divergentes.

A segunda alteração parece ser menos controversa no que se refere à sua interpretação, uma vez que permite compreender imediatamente o motivo que a apresenta, qual seja, permitir o bloqueio dos bens antes do fim do processo. A problemática maior dessa alteração refere-se à possibilidade de que a punição seja aplicada antes do julgamento definitivo.

Sabe-se que o bloqueio de bens antes da conclusão do processo é um procedimento comum do Judiciário. Sob um ponto de vista prático⁹⁴, ao que me parece, isto é feito para garantir o resultado útil do processo, ou seja, para impedir que os bens da pessoa investigada não estejam mais disponíveis para serem confiscados caso, ao

⁹³ Ver nota 88 supra.

⁹⁴ Ignoro se a teoria jurídica apresenta razões mais profundas para justificar este tipo de procedimento.

fim, se considere culpada a pessoa julgada. A compreensão parece ser a de que, caso o réu seja inocentado, seus bens estarão novamente disponíveis. Assim, como o dano causado pelo não bloqueio dos bens – a impossibilidade definitiva de recuperação dos valores – é maior que os causados pelo bloqueio – o desprovento temporário dos bens por parte do indivíduo investigado –, pondera-se a possibilidade dos dois erros e julga-se preferível incorrer num dano reversível.

No caso observado, o problema é agravado porque se refere à seção 1701 do US Code, relativa às situações de “ameaças incomuns ou extraordinárias” e que confere maiores poderes ao Presidente. Por esse motivo as seções 1701 e 1702 não fazem referência a qualquer processo judicial, de modo que as investigações ou proibições a que nos referimos aqui são realizadas pelo poder executivo segundo suas próprias considerações. A questão, portanto, da possibilidade de investigação que já era complicada na lei original porque não incluía um mínimo de formalidade processual, é agravada pela permissão de bloqueio dos bens antes do final da investigação⁹⁵.

É preciso considerar que tudo isso se refere a um estado de “emergência nacional”⁹⁶, e que o clima de medo e insegurança que tais situações costumam gerar, tendem a diminuir as eventuais contestações às ações estatais. Isto é, o resultado prático é que o Estado pode não apenas investigar segundo seus próprios interesses, como também produzir certos efeitos da investigação antes de sua conclusão.

⁹⁵ Se levarmos a questão à teoria de Hobbes sobre as penas, seria difícil saber se tratamos aqui realmente de penas ou de “atos de hostilidade” do Estado, uma vez que as primeiras exigem a formalidade dos processos (cf. Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. II, 28 “Das Penas e das Recompensas”). Tampouco deveria ser considerado que tais atos aos quais o Presidente é autorizado sejam “atos de hostilidade”, no sentido do texto de Hobbes, pois ainda que não haja procedimento a ser seguido, essas ações estão previstas pela lei. Desde já, vale sublinhar, que é pela lei, portanto, que se manifesta o arbítrio do soberano nos Estados constitucionais.

⁹⁶ **50 USC 1701** (22/01/02): “a) Any authority granted to the President by section 1702 of this title may be exercised to deal with any unusual and extraordinary threat, which has its source in whole or substantial part outside the United States, to the national security, foreign policy, or economy of the United States, if the President declares a national emergency with respect to such threat”. Vale lembrar que Bush declarou “Estado de emergência” logo após os atentados e o prorrogou quatro vezes, de modo que continuasse válido, no mínimo, até, 2006. Cf. Proc. No. 7463. **Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks**. Disponível em http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50/usc_sec_50_00001621----000-notes.html.

Quanto ao subparágrafo (C) acrescentado à subseção (a)⁹⁷ há várias considerações a serem feitas. Primeiramente, podemos nos referir aos termos utilizados para designar o conflito: “*armed hostilities*”. Perceba-se que o nome do título 50, do qual essa seção faz parte é “*War and National Defense*” (Guerra e Defesa Nacional). A expressão no trecho inserido pelo Patriot Act certamente é utilizada para se referir a um tipo de conflito no qual o Estado está envolvido, mas que não se pretende considerar sob a categoria “guerra”.

Ao utilizar “hostilidades armadas”, alude-se a eventos que vão desde violências informais contra outros Estados, até uma situação de conflito entre o Estado e um indivíduo, o que está expresso textualmente quando se refere à possibilidade de que o ataque aos Estados Unidos tenha partido de “uma pessoa de nacionalidade estrangeira”. Vale lembrar que após os atentados de 11 de setembro, muitos dos prisioneiros mantidos pelo país sem acusações formais, ou que se encontravam completamente desprovidos do direito de defesa, eram assim tratados porque, segundo o argumento do governo norte-americano, eles não eram prisioneiros de guerra, mas “combatentes inimigos”. O tema será tratado mais detalhadamente adiante⁹⁸.

Outro aspecto que deve ser observado ainda nessa alteração diz respeito à discricionariedade presidencial. Novamente, aqui não há “equilíbrio de poderes”, e as decisões presidenciais não estão sujeitas nem ao Legislativo nem ao Judiciário. O Presidente, no caso em questão, tem a autoridade, conferida por lei, para determinar que “pessoa, grupo ou país” estrangeiro estão envolvidos no ataque. O envolvimento compreende no caso não apenas os atores, mas também, os autores dos ataques, isto é aqueles que não participaram diretamente, mas o planejaram ou incentivaram de algum modo. A autoridade presidencial se reflete também no fato de que os bens apreendidos por determinação do Presidente não possuem fim especificado, cabendo também ao Presidente a decisão sobre eles. A única provisão da lei sobre que trata do destino dos bens possui pouco conteúdo, estabelecendo apenas que eles devem ser convertidos “segundo os interesses e em benefício dos EUA”. Não há, portanto, indicação alguma

⁹⁷ Discutido no item (3) do “conteúdo da seção”, acima.

⁹⁸ Para o problema colocado pelo uso do termo *guerra* ou *hostilidade armada*, e para a discussão sobre a categoria de “prisioneiros de guerra” e “combatentes inimigos”, cf. parte II, cap. VII, 3.

acerca de qualquer procedimento de verificação ou revisão, antes ou após as determinações presidenciais. Mais uma vez, trata-se de observar a razão de Estado em sua face mais conhecida, aquela que permite ao “soberano” julgar, que impede que ele seja julgado – pois não há recurso possível à sua decisão –, e que lhe deixa o poder de definir quais são os interesses do Estado⁹⁹.

Interessa observar que as provisões aqui apresentadas referem-se apenas aos estrangeiros (*foreign*). No que concerne aos cidadãos, a suspensão dos direitos de propriedade deve seguir procedimentos judiciais ordinários¹⁰⁰. Sobre este alvo da lei, o que se pretende aqui assinalar é que a recorrência ao interesse do Estado para justificar uma ação contrária ao estrangeiro é mais um elemento comum à idéia de razão de Estado. Como neste tipo de pensamento, a lei não confere conteúdo à palavra interesse, e, além disso, toma o estrangeiro com desconfiança. O entendimento de que o indivíduo estrangeiro possui menos direito do que o nacional, dadas as mesmas circunstâncias, ilustra o que aqui se diz¹⁰¹.

Passando à última alteração apontada¹⁰², vemos mais uma vez um esforço para dificultar a contestação judicial da lei, o que está presente não apenas no final do texto – “*This subsection does not confer or imply any right to judicial review*” – como também no fato de que, caso tal contestação venha a ocorrer, o julgamento será feito

⁹⁹ Havia dito (cf. parte I, cap. V, 3.2) que a personificação da soberania é aspecto mais típico da razão de Estado monárquica, mas parece possível perceber aqui o que busquei também argumentar: que não há barreiras intransponíveis entre a razão de Estado “absolutista” e a “constitucional”, sobretudo nos casos excepcionais – do qual trata as provisões legais ora analisadas.

¹⁰⁰ A suspensão dos direitos de propriedade dos cidadãos apresenta uma série de procedimentos os quais são apresentados em 18 USC 983. Há ainda o tratamento do tema do confisco relativamente a um contexto de insurreição (50 USC 212), mas, mesmo nesse caso, acrescenta-se que o Presidente deve declarar, antes que possa tornar inválidos os direitos de propriedade, que não é possível seguir os procedimentos judiciais normais.

¹⁰¹ Em Hobbes, quando o soberano pune um cidadão inocente ele age contrariamente à lei natural, já que realiza um ato contrário ao fim da instituição do Estado (cf. Hobbes, Thomas. *Leviatã...*, op. cit., II, 26). Quanto à punição de um estrangeiro inocente, segundo o mesmo autor, não há violação da lei natural, caso isso seja feito em nome do interesse do Estado, uma vez que aquele indivíduo não possui relação alguma com o Estado. Sustenta-se que o estrangeiro não está sujeito ao pacto, podendo, portanto, ser sempre compreendido como “inimigo”. O que completa o argumento é que causar um dano a um inimigo não é agir contrariamente à lei natural: “Mas infligir qualquer dano a um inocente que não é súdito, se for para benefício da república, e sem violação de nenhum pacto anterior, não constitui desrespeito à lei de natureza. Por que todos os homens que não são súditos ou são inimigos ou deixaram de sê-lo em virtude de algum pacto anterior. E contra os inimigos a quem a república julgue capaz de lhe causar dano é legítimo fazer guerra, em virtude do direito de natureza original, no qual a espada não julga, nem o vencedor faz distinção entre culpado e inocente, como acontecia nos tempos antigos, nem tem outro respeito ou clemência senão o que contribui para o bem do seu povo.” (idem, II, 28, p. 269).

¹⁰² Cf. item 4 do “conteúdo da seção”.

sem a parte demandante, já que é “*ex parte*”. Aqui, contudo, a irrecorribilidade se une ao segredo. O segredo do processo por si só não dificulta que se apresente o início de um processo de apelação contra um ato estatal, mas impede que aquele que requer uma revisão judicial tenha acesso aos procedimentos realizados pelo tribunal a fim de saber, por exemplo, quais as informações analisadas, ou de requerer a análise de outras que julga contribuir em seu favor.

O segredo em um Estado democrático, por mais que se pretenda controlá-lo, condicionando-o ao preenchimento de alguns requisitos, é um elemento emblemático daquilo que persiste da razão de Estado nos Estados atuais. Ao se permitir procedimentos e ações secretas, abre-se mão do controle do governo, permitindo que as informações confidenciais sejam utilizadas apenas conforme a conveniência do Estado. No caso específico que analisamos, a conveniência do Estado, por sua vez, pode ser definida segundo a razão do governante. Isto porque a legislação americana não impede que o Executivo determine, sozinho, a confidencialidade das informações, pois define como informações confidenciais “(...) qualquer informação ou material determinado pelo governo dos Estados Unidos, por meio de um decreto do Executivo (*Executive order*), lei, ou regulamentação; que requer proteção contra divulgação não autorizada, por questões de segurança nacional e qualquer informação restrita (...)”¹⁰³.

Perceba-se que o tema do segredo reúne a discussão de dois outros elementos da razão de Estado: os interesses e a necessidade. Além do maior controle proporcionado, essas informações, por serem secretas, podem ajudar o Estado em outras ações referentes à mesma questão. Isto é, se, por algum motivo, essas informações contrariam suas intenções – por exemplo, quando os dados nela contidos tendem a inocentar alguém de quem se suspeita – basta mantê-las secretas, para que se possa prosseguir com as investigações e com as restrições àquele que é objeto da investigação. O caso visto de Alvarez-Machain mostra que isso não é só uma possibilidade remota¹⁰⁴.

¹⁰³ **Pub. L. 96-456**, “Classified Information Procedures Act”: “(a) ‘Classified information’, as used in this Act, means any information or material that has been determined by the United States Government pursuant to an Executive order, statute, or regulation, to require protection against unauthorized disclosure for reasons of national security and any restricted data (...)”

¹⁰⁴ Como aponte, descobriu-se que o governo dos EUA escondeu provas que poderia inocentá-lo em seu julgamento (cf. parte II, cap.II, 4).

Enfim, informações confidenciais são sempre ponto positivo para o fortalecimento do poder executivo frente aos demais e frente aos cidadãos. Com o segredo, o prejuízo nunca é do governo. O segredo, como instrumento de conservação do poder, é de grande relevância para os pensadores da razão de Estado. Estes sustentam que grande parte da astúcia do governante está em saber o que revelar e como fazê-lo, e daí a importância de todos aqueles métodos já discutidos¹⁰⁵, que lhe permitem “parecer justo” sem sê-lo. Caso consiga, com o segredo, ganhar a confiança dos cidadãos, o governante estará mais seguro em sua posição. Foi exatamente o que Bush tentou – e por tempo considerável conseguiu – fazer.

5. Title II – Enhanced Surveillance Procedures

O título II do Patriot Act é um dos mais problemáticos e, ao que parece foi assim percebido desde o início das discussões da lei. Ele trata das passagens onde são formulados os novos instrumentos legais para “fortalecer” os procedimentos investigativos. Discutiu-se principalmente a possível interferência desses procedimentos na privacidade – relativamente à Quarta Emenda da Constituição americana¹⁰⁶ – e nas liberdades de expressão, crença e associação – relacionadas às provisões da Primeira Emenda¹⁰⁷. Além disso, os críticos perceberam que as determinações do Título II poderiam contrariar os direitos de devido processo legal – a única disposição que aparece por duas vezes na Constituição¹⁰⁸. No mais, em algumas seções, outro princípio do Estado de Direito, como a separação de poderes, é severamente enfraquecido. Como busco mostrar ainda, um avanço da centralização estatal e um recuo do federalismo podem ser notados em algumas determinações. Outro fator que pesava nas considerações dessas passagens era a história nada reconfortante das práticas de

¹⁰⁵ Cf. parte I, cap.IV, 3.2.

¹⁰⁶ Para texto da IV Emenda, cf. nota 67, supra.

¹⁰⁷ Cf. nota 66, supra.

¹⁰⁸ A “cláusula do Devido Processo Legal” aparece na Quinta e na Décima-Quinta Emendas. Cf. Legal Information Institute. **Due Process**. Disponível em http://topics.law.cornell.edu/wex/due_process.

agências como o FBI, e das perseguições políticas realizadas por tais agências no período do macartismo.

Por tais recordações, e pela pressa para se aprovar a lei, em 2001, uma “resposta de conciliação” encontrada¹⁰⁹, que supostamente evitaria os abusos investigativos, foi inserir uma seção que dispunha que a vigência das determinações legais do Título II, assim como das emendas feitas sob esse título, terminaria em 31 de dezembro de 2005¹¹⁰. Trata-se da chamada “*sunset provision*”, que corresponde à seção 224 do Patriot Act.

5.1 Seção 224: Sunset – Acerca do prazo de vigência

Algumas observações são necessárias quanto à limitação da vigência das determinações legais do título II. Ao determinar um prazo para o Título II, a seção 224 exclui as seções 203(a), 203(c), 205, 208, 210, 211, 213, 216, 219, 221, e 222¹¹¹. Isto

¹⁰⁹ “The package was reached after agreement that most of the expanded wiretap authorities would expire at the end of 2003, a so-called sunset provision, unless Congress explicitly renewed them. Today, Representative Dick Armey of Texas, the Republican leader in the House, praised the compromise and said that the sunset provision was sensible” (Lewis, Neil A. And Toner, Robin. **Democrats In Senate Are Pressured On Terror Bill**. New York Times. 03/10/01). Também, segundo Nancy Chang: “Out of concern for the dangers that the USA PATRIOT Act’s enhanced surveillance procedures pose to our privacy, and over the strong objections of the Administration, Congress has scheduled some -- though not all -- of these procedures to sunset, or expire, on December 31, 2005. (Chang. **The USA PATRIOT Act...**, op. cit. Nota 14, p. 13.

¹¹⁰ Além do Título II – o que será aqui discutido – as determinações do Título III também apresentavam um tipo de prescrição, o que estava presente na seção 303 (“4-Year Congressional Review; Expedited Consideration”). A diferença é que para as seções do Título III, era necessário que, após os quatro anos, houvesse uma “resolução conjunta do Congresso – Câmara e Senado – sobre cada uma das seções que deveriam perder seu efeito. Isto é, elas não venciam “automaticamente” como as do título II. **Pub. Law 107-56**, Title III, Section 303: “(a) In General.--Effective <<NOTE: Effective date>> on and after the first day of fiscal year 2005, the provisions of this title and the amendments made by this title shall terminate if the Congress enacts a joint resolution, the text after the resolving clause of which is as follows: ‘That provisions of the International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001, and the amendments made thereby, shall no longer have the force of law’.”

¹¹¹ **Pub. Law 107-56**: Title II, Sec. 224:

SUNSET

- (a) In General.--Except as provided in subsection (b), this title and the amendments made by this title (other than sections 203(a), 203(c), 205, 208, 210, 211, 213, 216, 219, 221, and 222, and the amendments made by those sections) shall cease to have effect on December 31, 2005.
- (b) Exception.--With respect to any particular foreign intelligence investigation that began before the date on which the provisions referred to in subsection (a) cease to have effect, or with respect to any particular offense or potential offense that

significa que mais de um terço das seções que foram aprovadas sob o argumento de atender às necessidades do momento, foram feitas permanentes desde o início¹¹². O problema, claro, não é apenas a quantidade, mas o conteúdo dessas seções permanentes. Mais adiante, trato detalhadamente da seção 216 e me refiro brevemente à seção 208, ambas já previstas como seções permanentes. Como um exemplo a mais dessas seções permanentes, vale observar de modo breve a seção 213, que autoriza os agentes federais a realizarem buscas sem a necessidade de apresentar um mandado antes da ação¹¹³. Defendendo a alteração, Heather Mac Donald exemplifica sua importância:

Here's how Section 213 works: Let's say an FBI agent has evidence that a Saudi chemical engineering student in Virginia has been communicating with possible Jihadists in Yemen about a local chlorine plant. The Bureau wants to examine the Saudi's computer for evidence of a nascent plot to blow up the facility. However, if the agent shows up at the chemist's door with a warrant to search his hard drive, he will disclose the investigation. The Saudi, if he is indeed a terrorist, will alert his fellow cell members in this country as well as abroad. The cell will destroy evidence of a plot whose investigation could have unlocked a major wing of Al Qaeda. Notifying the Saudi of the government's interest could also put the FBI's lead informant, a Pakistani engineer in Maryland, at risk¹¹⁴.

Segundo as mudanças realizadas pelo Patriot Act, a notificação do mandado de busca pode ser apresentada após “um período razoável”, quando a corte julgar que há “um motivo razoável” para crer que a notificação poderá ter um efeito adverso na busca¹¹⁵. Esse seria o motivo pelo qual, no exemplo da citação acima, a notificação poderia ser atrasada.

began or occurred before the date on which such provisions cease to have effect, such provisions shall continue in effect.

¹¹² Ao realizar um estudo comparativo entre uma lei antiterrorista na Índia (“Prevention of Terrorism Act”), aprovada mais ou menos na mesma época que o Patriot Act, Sheetal Asrani, expõe sobre a vigência das leis: “while some of PATRIOT's most controversial provisions are not scheduled to sunset, POTA will have a life of only three years”. (Arsani. **Security versus Liberty...**, op. cit.).

¹¹³ A expressão sob a qual o tema é discutido por comentadores e juristas é “*sneak-and-peek searches*”, algo como “buscas rápidas e secretas”.

¹¹⁴ Mac Donald, Heather. **Sneak-and-Peek in the Full Light of Day**. Patriot Debates, Section 213. Disponível em <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/section-213>.

¹¹⁵ 18 USC 3103a (a) (22/01/02):

(...) any notice required, or that may be required, to be given may be delayed if -

Algo não considerado pelo autor do exemplo, entretanto, é que a mudança realizada não se aplica apenas às investigações sobre terrorismo, mas também a qualquer investigação criminal. E esse, é, na verdade, um dos pontos de embate. Isto é, como expõe James Dempsey, do Centro para Democracia e Tecnologia (*Center for Democracy and Technology*), supunha-se que a alteração estava sendo feita em nome do combate ao terrorismo, mas o ponto que os legisladores deveriam ter levado em conta é que outra legislação anterior – relativa a “inteligência estrangeira”, o *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA)¹¹⁶ –, já permitia estes procedimentos para buscas relacionadas ao combate ao terrorismo¹¹⁷. Dempsey expõe casos concretos da funcionalidade da seção:

That is what Section 213 of the PATRIOT Act authorizes. Indeed, the Justice Department has admitted that it has used Section 213 sneak and peek authority in non-violent cases having nothing to do with terrorism. These include, according to the Justice Department's October 24, 2003 letter to Senator Stevens, an investigation of judicial corruption, where agents carried out a sneak and peek search of a judge's chambers, a fraudulent checks case, and a health care fraud investigation, which involved a sneak and peek of a home nursing care business¹¹⁸.

-
- (1) the court finds reasonable cause to believe that providing immediate notification of the execution of the warrant may have an adverse result (as defined in section 2705);
 - (2) the warrant prohibits the seizure of any tangible property, any wire or electronic communication (as defined in section 2510), or, except as expressly provided in chapter 121, any stored wire or electronic information, except where the court finds reasonable necessity for the seizure; and
 - (3) the warrant provides for the giving of such notice within a reasonable period of its execution, which period may thereafter be extended by the court for good cause shown.

¹¹⁶ Sobre o FISA, cf. nota 131, *infra*.

¹¹⁷ James X. Dempsey: “As a starting point, of course, in serious investigations of international terrorists, the government should be able to act with secrecy. But guess what proponents of Section 213 never mention? In international terrorism investigations, even before the PATRIOT Act, the government already had the authority to carry out secret searches. The Foreign Intelligence Surveillance Act was amended in 1994 to allow secret searches in intelligence investigations, including international terrorism cases; before 1994, the Attorney General authorized secret searches in intelligence investigations of terrorist groups without any judicial scrutiny. And during the limited debate over the PATRIOT Act, reasonable voices proposed that secret searches be statutorily authorized in criminal investigations of terrorism.” (**Replies**. Patriot Debates, Section 213. Disponível em <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/section-213>).

¹¹⁸ Dempsey, James X. **Replies**. Patriot Debates, Section 213. Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/section-213>.

O que se modificou, portanto, foram os procedimentos para investigações criminais comuns – o que representa um aumento considerável do poder do governo – e não contra o terrorismo – suposto propósito do Patriot Act. Isto é, segundo Dempsey, o exemplo dado acima por Mac Donald poderia até mesmo justificar o atraso da notificação, mas isso já era justificável pela lei original, e, portanto, não era preciso alterar a lei. Desse modo, quando trata de sustentar a mudança que o Patriot Act realiza na lei anterior, o exemplo citado é simples retórica criando necessidade. Há autores que discutem ainda outros pontos relativamente a esta seção¹¹⁹.

Continuando nos pontos da caducidade das seções, outro problema é que os procedimentos das “investigações de inteligência estrangeira” iniciadas antes da data final prevista estão isentos de prazo de vigência, assim como as investigações sobre qualquer “ofensa ou possível ofensa” cometida antes das seções expirarem¹²⁰. Ou seja, mesmo que todas as seções renováveis fossem futuramente rejeitadas, a caducidade não seria retroativa, e todos os dispositivos do Título II poderiam ser usados para investigações em andamento, ou para investigações que ainda não haviam sido iniciadas, caso elas se referirem a crimes praticados ou planejados antes do término da validade legal destes dispositivos.

Por fim, caberia indagar a razão de se entender que estipular uma data de validade para seções tão controversas resolveria os problemas das ameaças aos direitos individuais que elas colocavam. Creio que é possível analisar o problema por algumas perspectivas: a “correlação de forças” no momento de aprovação da lei, a transferência de responsabilidade, a crença na boa-fé do governante, e a autorização da lei como teste sobre seus benefícios e prejuízos.

Primeiro: é verdade que, em última análise, o largo prazo concedido era preferível a nenhum prazo. Vale lembrar que a força dos governistas era tão grande no

¹¹⁹ Cf. Chang. **The USA PATRIOT Act**...op. cit Nota 14. A autora mostra como esse tipo de busca contraria o “*knock and announce principle*” da *common law* e regras federais de procedimento criminal, que exige o seguinte procedimento: “The officer taking property under the warrant shall give to the person from whom or from whose premises the property was taken a copy of the warrant and a receipt for the property taken or shall leave the copy and receipt at the place from which the property was taken.”

¹²⁰ **Pub. Law 107-56**, Title II Section 224: “(b) Exception.--With respect to any particular foreign intelligence investigation that began before the date on which the provisions referred to in subsection (a) cease to have effect, or with respect to any particular offense or potential offense that began or occurred before the date on which such provisions cease to have effect, such provisions shall continue in effect.”

momento da aprovação da lei que, apesar de todos os avanços que já havia conseguido em seu benefício, o governo se recusava a aceitar que alguns dispositivos expirassem. No primeiro texto¹²¹, aquele que foi aprovado pela Comissão do Judiciário da Câmara e subitamente rejeitado pelos governistas, o que havia sido acordado, era que este título da lei expirasse em 2003 – e naquele momento, havia menos exceções ao fim da vigência¹²².

Após as mudanças repentinas feitas pelos deputados governistas antes da votação, o prazo de vigência ficou sendo até dezembro de 2006, e assim constava no primeiro projeto aprovado na Câmara¹²³. Foi após essas alterações, também, que foram inseridas exceções mais significativas, que estariam livres do prazo de vigência¹²⁴. Para que o projeto final fosse aprovado na Câmara, o prazo foi novamente alterado, e a vigência estabelecida até 2005 parece ter sido um pequeno recuo do governo a fim de evitar maiores conflitos e passar a lei rapidamente. Diante de uma resistência que aparentemente não poderia gerar resultados práticos, parecia conveniente aceitar o pensamento prudencial que afirmava ser melhor obter um prazo de cinco anos do que suportar uma vigência indeterminada.

Em mais um ponto, então, as “garantias” conseguidas contra os excessos de poder do governo eram apenas o menor dos males. Isso porque estabelecer o fim da vigência não reduz os danos sobre os direitos individuais. No máximo, tal “solução” apenas limita os danos a um menor número de casos, aqueles circunscritos ao período de vigência. Deve-se, de fato, concordar que há uma lógica que leva a aceitar o estabelecimento do prazo como uma melhoria na lei: fazia-se o possível quando o desejável não estava ao alcance.

¹²¹ **H.Rep. 107-236**, no projeto H.R. 2975. Ou **H.R. 2975 RH** (Reported in House)

¹²² **H.Rep. 107-236**, no projeto H.R. 2975:
SEC. 162. SUNSET.

This title and the amendments made by this title (other than sections 106 (relating to technical amendment), 109 (relating to clarification of scope), and 159 (relating to presidential authority) and the amendments made by those sections shall take effect on the date of enactment of this Act and shall cease to have any effect on December 31, 2003.

¹²³ Cf. **H.R. 2975 EH** (Engrossed as Agreed to or Passed by House).

¹²⁴ Para o processo de negociação, cf. parte II, cap. IV, seção 3.1. Como foi dito no capítulo anterior, o texto H.R.3108 foi introduzido no projeto HR 2975 como texto substitutivo da emenda apresentada pela Comissão do Judiciário.

Os outros motivos citados para pensar por que os congressistas julgaram ser benéfico o estabelecimento do prazo, ou por que o prazo poderia ser contrapartida suficiente para os limites aos direitos individuais, são suposições feitas a partir do ponto de vista moral. A segunda suposição é a de que talvez se tenha entendido que impor uma validade, ao invés de aceitar ou rejeitar, fosse o modo mais apropriado para se escapar à responsabilidade – sobre isso já comentei¹²⁵. Um terceiro motivo pode ser a confiança na liderança e na “boa-fé” do chefe de Estado, assumindo, ao mesmo tempo, a necessidade de nova legislação mais rígida¹²⁶. Como foi mostrado, eram várias, à época, as declarações de que Bush contava com o apoio do Legislativo e da sociedade para responder aos ataques. A lógica da confiança nesse caso – uma lógica bastante próxima às teorias absolutistas – é a seguinte: as leis permitem, mas a moral do chefe não¹²⁷.

¹²⁵ Cf. parte II, cap. IV, 5. Uma das proposições que apresentei em tal passagem é que, o Congresso, pressionado pelo clima de emergência e pelo governo, adiou a decisão que não poderiam tomar – mesmo porque a lei como um todo, mal havia sido discutida – para que a próxima legislatura decidisse. Assim procedendo, não seriam apontados como responsáveis caso acontecesse outro atentado – e o governo justificasse que não foi capaz de agir porque seus “instrumentos” foram barrados pelo Congresso. Tampouco seriam responsáveis por uma perda definitiva dos direitos individuais, já que estariam colocando um prazo de vencimento para tais provisões

¹²⁶ Cf. parte II, cap. IV, 5.

¹²⁷ Como já comentamos, a recorrência constante à discrição do chefe não termina com o surgimento das democracias liberais. Interessa sublinhar que há nos sistemas de democracias representativas em geral, e nos Estados Unidos em particular, uma constante prevalência do poder executivo no interior da divisão de poderes.

Isso poderia ser discutido identificando a importância que tem o Presidente nas decisões do Congresso, e nas constantes decisões do Judiciário de não contrariar as decisões presidenciais em “assuntos políticos”. Outras análises poderiam mostrar, além disso, os grandes poderes discricionários dos quais dispõem o Presidente. O poder presidencial de veto às leis aprovadas pelo Congresso é um exemplo que retrata o peso do Executivo no Estado. Nos Estados Unidos, o predomínio do Executivo não é simples resultado da prática histórica. Os *founding fathers* procuraram aumentar o poder do Presidente para que este pudesse refrear o Legislativo, que era preponderante no contexto da política americana anterior à Constituição (cf. parte II, cap. I, 1.2): “Sob o elogio de uma separação abstrata dos poderes, ele [Madison] defendia uma redução do poder legislativo, pela partilha, com os outros setores do governo, do poder de legislar” (Kramnick, Isaac. **Apresentação**. In: Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John. Os Artigos Federalistas. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p.45.). Por este motivo, Kramnick sustenta que “A Constituição concedeu poder legislativo ao Presidente através de seu poder de veto” (idem, p.46). O problema do veto presidencial parece, porém, menor do que a questão que surge devido à autoridade do Presidente para indicar os juízes da Suprema Corte.

Mesmo com poderes semelhantes a estes garantidos explicitamente nas leis, e que permitem o seu predomínio, o Executivo com frequência pretende expandir sua possibilidade de ação sem o controle dos outros dois poderes. Nos Estados Unidos, é, em grande medida, a leitura que o Executivo faz do texto constitucional que pretende levar ao limite esses poderes de ação sem controle. Historicamente, os conflitos surgiram, sobretudo, entre o Congresso e a Presidência, como previam os formuladores da Constituição. Contra o funcionamento do “sistema de pesos e contrapesos” (*checks and balances*) ou da prestação de contas (*accountability*), o Executivo pressionava pela aceitação da “doutrina do privilégio Executivo” (*doctrine of executive privilege*), que pode ser assim resumida: “The doctrine of executive

Por fim, o quarto motivo, mas certamente o mais problemático, é que não se chegou a analisar a gravidade da questão em todo seu alcance, de modo que o período de vigência da lei serviria como uma experiência para investigar as ações do governo diante das novas provisões.

Sobre isso, parece acertado dizer que, para algumas leis, menos controversas ou que envolvam assuntos da burocracia governamental, estabelecer um prazo de vigência pode ser, realmente, um meio de testar suas conseqüências práticas. Para que isso funcionasse, porém, em qualquer caso que seja, deveria ser analisada a reversibilidade dos possíveis resultados produzidos. Quando lidamos com ameaças a direitos e à liberdade, não há possibilidade de reverter as conseqüências. Assim, se tratamos de leis que podem gerar efeitos negativos irreversíveis sobre a administração pública, ou sobre a população, um prazo experimental não parece resolver problema algum, sendo apenas um modo de criar novos problemas.

Sob a perspectiva da reversibilidade, o problema é, em parte, o mesmo que surge nas tentativas de se fazer experimentos comportamentais com seres humanos. Isto é, quantos não restringiriam sua própria liberdade ao saber que se está sendo investigado? A questão é maior que esta, porém, se considerarmos que mais do que a investigação alguns dispositivos poderiam concluir no encarceramento de uma pessoa. Quantos o governo não poderia prender, por sua própria discricão, servindo seus interesses, conforme a tão comentada “pleonexia” – a incessante vontade de obter mais

privilege defines the authority of the President to withhold documents or information in his possession or in the possession of the executive branch from compulsory process of the legislative or judicial branch of the government. The Constitution does not expressly confer upon the Executive Branch any such privilege, but it has been claimed that the privilege derives from the constitutional provision of separation of powers and from a necessary and proper concept respecting the carrying out of the duties of the presidency imposed by the Constitution. Historically, assertion of the doctrine has been largely confined to the areas of foreign relations, military affairs, pending investigations, and intragovernmental discussions. ” (Congressional Research Service. **Article II – The Presidential Aegis: Demands for Papers**. In *CRS Annotated Constitution*. Disponível pelo site do Legal Information Institute (LII): http://www.law.cornell.edu/anncon/html/art2frag30_user.html#fnb550ref).

Os comentários do *CRS* à Constituição indicam ainda que a primeira decisão judicial sobre o tema considerou que a doutrina possui fundamentos constitucionais, mas está também vinculada ao “princípio de revisão judicial”. Na verdade, não são muitos os precedentes judiciais envolvendo tal doutrina e, como se podia esperar, as controvérsias continuam. E creio que, na medida em que envolvem um elemento estrutural definitivo do Estado – o poder presidencial – as disputas continuarão indefinidamente. Apesar de tais debates permanecerem, por vezes, fora de cena, algumas situações favorecem o retorno a tais argumentos em defesa do Executivo. Como se percebe com o exemplo do Patriot Act, quanto mais “excepcional” o contexto político, maior é a confiança no chefe, maior a discricionariedade e mais forte o Executivo.

poder – dos governantes? Uma pessoa que passa por situações semelhantes, como por exemplo, alguém que foi preso por se opor ao governo, certamente não esquecerá pelo que passou apenas porque as provisões foram revogadas. Isto é, o resultado da lei não é reversível. A experiência individual não é reversível. Em casos assim, indenizações que se poderia vislumbrar não reverterem situação alguma, são apenas uma tentativa de abrandar os danos causados¹²⁸.

Entre as três suposições que apresentei sobre quais podem ter sido o entendimento dos congressistas naquele momento, este último, que permite fazer testes com leis sobre direitos individuais fundamentais, parece ser o mais grave, porque desconsidera a relação entre o jogo político e as pessoas, e porque ignora que os resultados desse jogo são produzidos sobre a experiência individual ou social. Tamanha distância entre governantes e governados, como foi discutido, é um “presente” do Estado moderno, o resultado de um longo processo de tecnicização institucional para facilitar a governabilidade.

Se formos capazes de observar o problema sob uma razão “meramente” humana, e não a partir da superior razão de Estado – que é a razão que sustenta tal lógica –, seria fácil entender que políticas governamentais que lidam com o governo das pessoas, e não com o governo das coisas, não podem servir de experimentos. Se na história política chegamos a um ponto no qual uma única decisão pode ter proporções e alcance tão grandes sobre tantas pessoas – nos EUA, as leis que o Congresso cria se aplicam a cerca de 300 milhões de pessoas –; a única solução que não rompe com o sistema vigente¹²⁹ é assumir a responsabilidade pela adoção de uma lei, entendendo que, por menos tempo que vigore, seus resultados serão definitivos sobre o convívio social.

Tais considerações não seriam uma garantia absoluta de “boas políticas” a todo o tempo, já que o sistema político representativo exige o retorno incessante ao pensamento prudencial “estratégico” – ou “pragmático”, em termos mais atuais. Mesmo diante desta provável falibilidade da resposta, entender que é inútil adiar o problema certamente garantiria melhores deliberações, pois se perceberia que a urgência não pode ser o guia principal em um sistema político que depende tanto da moral de tão poucos.

¹²⁸ As indenizações podem no máximo melhorar o *status quo* individual, mas não recuperam um *status quo ante*.

¹²⁹ Isto é, uma solução não revolucionária, como se supõe ser o desejo dos parlamentares.

5.2. Seção 215: Access to records and other items under the Foreign Intelligence Surveillance Act ¹³⁰.

Conteúdo da seção:

Trata-se de realizar emendas ao “*Foreign Intelligence Surveillance Act*” (FISA)¹³¹, cujo título V diz respeito aos dados que podem ser coletados das empresas pelo governo para a investigação de estrangeiros¹³². A seção 502¹³³ desta lei estabelecia, segundo o texto original, que o diretor do FBI, ou alguém por ele designado, poderia fazer a solicitação de uma ordem judicial que o autorizasse a ter acesso aos registros de empresas de transporte, hospedagem, armazenamento de materiais ou de locação de carros; a fim de conduzir investigações sobre “terrorismo internacional”¹³⁴.

A alteração retira as especificações acerca dos tipos dos estabelecimentos comerciais que podem ser solicitados e a ordem passa a ser não apenas para permitir o

¹³⁰ Nos comentários a esta seção observo brevemente as considerações sobre as seções 218 (*Foreign Intelligence Information*) e 206 (*Roving surveillance authority under the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978*).

¹³¹ O *Foreign Intelligence Surveillance Act* é uma lei (**Pub. Law 95-511**, Oct. 25, 1978 ou **50 USC 1801** et seq) criada originalmente para regulamentar as “atividades de interceptação eletrônica e obtenção de informação de inteligência estrangeira” em casos de investigação de pessoas suspeitas de serem “agentes de uma potência estrangeira” (*agent of foreign power*), agindo nos Estados Unidos com a intenção de praticar atos como espionagem, sabotagem ou terrorismo. Após emenda realizada em 1994, a lei passou a permitir também buscas físicas. Suas provisões criam também cortes especiais (*Foreign Intelligence Surveillance Court - FISC*) para avaliar os pedidos de interceptação e busca, feitos pelos agentes federais com finalidade de obtenção de inteligência estrangeira.

Para o contexto da aprovação do FISA, cf. parte II, cap. VI, passagem referente à nota 151. Sobre as FISCs, cf. também naquele capítulo, nota 53. Para significado legal da expressão “agente de uma potência estrangeira, cf. nota 139, infra. A lei não define “inteligência estrangeira”, mas há uma definição de autoria do Departamento de Defesa: “Intelligence relating to capabilities, intentions, and activities of foreign powers, organizations, or persons (not including counterintelligence), except for information on international terrorist activities” (US Department of Defense. **Dictionary of Military and Associated Terms**, 2005. Disponível em: <http://www.thefreedictionary.com/foreign+intelligence>).

¹³² **Pub. L. 95-511**: “Title V – Access to certain business records for foreign intelligence purposes”

¹³³ **Pub. L. 95-511**, Title V, Sec.502; ou 50 USC 1862 (01/02/01 – anterior ao Patriot Act); ou 50 USC 1861 (01/22/02 – após o Patriot Act)

¹³⁴ **Pub. L. 95-511**, Title V, Sec. 502: “(a) The Director of the Federal Bureau of Investigation or a designee of the Director (whose rank shall be no lower than Assistant Special Agent in Charge) may make an application for an order authorizing a common carrier, public accommodation facility, physical storage facility, or vehicle rental facility to release records in its possession for an investigation to gather foreign intelligence information or an investigation concerning international terrorism which investigation is being conducted by the Federal Bureau of Investigation under such guidelines as the Attorney General approves pursuant to Executive Order No. 12333, or a successor order”.

acesso aos registros, mas inclui “a divulgação de qualquer coisa tangível (incluindo livros, registros, papéis, documentos, e outros itens)”¹³⁵, com a ressalva de que a investigação de uma “pessoa americana”¹³⁶ não ocorra devido às atividades que constam na Primeira Emenda da Constituição¹³⁷.

Quanto às condições para se solicitar um mandado judicial, a lei original determinava que os requerimentos deveriam especificar que “há fatos específicos e articulados que dão razão à crença de que a pessoa cujos registros são solicitados é uma potência estrangeira”¹³⁸ ou agente de uma potência estrangeira.”¹³⁹ O Patriot Act suprime

¹³⁵ **50 USC 1861** (01/22/02): “(...) an order requiring the production of any tangible things (including books, records, papers, documents, and other items) for an investigation to protect against international terrorism or clandestine intelligence activities, provided that such investigation of a United States person is not conducted solely upon the basis of activities protected by the first amendment to the Constitution.”

¹³⁶ O termo “*United States person*” refere-se a cidadão e residentes legais permanentes, conforme o próprio FISA, codificado em 50 USC 1862 (a)(1).

¹³⁷ Para texto da Primeira Emenda, cf. nota 66, *supra*.

¹³⁸ O termo “foreign power” não designa aqui apenas os Estados legalmente constituídos ou seus agentes. A utilização da expressão baseia-se na definição encontrada em 50 USC 1801, a qual se apresenta do seguinte modo:

(a) ‘Foreign power’ means –

- (1) a foreign government or any component thereof, whether or not recognized by the United States;
- (2) a faction of a foreign nation or nations, not substantially composed of United States persons;
- (3) an entity that is openly acknowledged by a foreign government or governments to be directed and controlled by such foreign government or governments;
- (4) a group engaged in international terrorism or activities in preparation therefor;
- (5) a foreign-based political organization, not substantially composed of United States persons; or
- (6) an entity that is directed and controlled by a foreign government or governments.

¹³⁹ **Pub. L. 95-511**, Title V, Sec. 502 (c): (2) shall specify that – (...) “(B) there are specific and articulable facts giving reason to believe that the person to whom the records pertain is a foreign power or an agent of a foreign power”.

Definição de “*agent of a foreign power*” (50 USC 1801):

(b) ‘Agent of a foreign power’ means—

(1) any person other than a United States person, who—

- (A) acts in the United States as an officer or employee of a foreign power, or as a member of a foreign power as defined in subsection (a)(4) of this section;
- (B) acts for or on behalf of a foreign power which engages in clandestine intelligence activities in the United States contrary to the interests of the United States, when the circumstances of such person’s presence in the United States indicate that such person may engage in such activities in the United States, or when such person knowingly aids or abets any person in the conduct of such activities or knowingly conspires with any person to engage in such activities; or
- (C) engages in international terrorism or activities in preparation therefore; or

(2) any person who—

- (A) knowingly engages in clandestine intelligence gathering activities for or on behalf of a foreign power, which activities involve or may involve a violation of the criminal statutes of the United States;

essa condição e acrescenta que o requerimento deve especificar que os registros têm como finalidade proteger os Estados Unidos do terrorismo internacional, ou de ações de inteligência clandestinas, ou ainda, que referem-se a uma investigação autorizada não relativa a uma “pessoa americana”.¹⁴⁰

Considerações:

Como se percebe, a alteração vem novamente no sentido de tornar a lei mais abrangente. Se antes havia tipos específicos de empresas mencionadas e o tipo de informação a ser solicitada, com a modificação pode ser solicitada a divulgação de qualquer informação a qualquer empresa. Aqui fica claro um alto grau de interferência na vida privada dos indivíduos, o que pode ser percebido quando se estabelece que “qualquer coisa tangível” pode ser objeto da investigação. A gravidade potencial dessa interferência parece ter sido percebida durante o processo de criação ou discussão da lei, uma vez que, após considerar a possibilidade do recolhimento dessas informações por parte do governo, o texto faz referência à Constituição. Apenas para que fique claro qual era a preocupação, vale lembrar que a Primeira Emenda da Constituição americana, à qual o texto pretende garantir a inviolabilidade, diz respeito à liberdade de culto, de expressão e de associação pacífica, inclusive para fins de queixas dos cidadãos ao governo.

Nessa seção, como em outras, há uma perda maior para os estrangeiros. Isso pode ser observado no ponto em que se recorre à Primeira Emenda, e mais adiante, ao

-
- (B) pursuant to the direction of an intelligence service or network of a foreign power, knowingly engages in any other clandestine intelligence activities for or on behalf of such foreign power, which activities involve or are about to involve a violation of the criminal statutes of the United States;
 - (C) knowingly engages in sabotage or international terrorism, or activities that are in preparation therefor, for or on behalf of a foreign power;
 - (D) knowingly enters the United States under a false or fraudulent identity for or on behalf of a foreign power or, while in the United States, knowingly assumes a false or fraudulent identity for or on behalf of a foreign power; or
 - (E) knowingly aids or abets any person in the conduct of activities described in subparagraph (A), (B), or (C) or knowingly conspires with any person to engage in activities described in subparagraph (A), (B), or (C).

¹⁴⁰ **50 USC 1861** (b): “(2) shall specify that the records concerned are sought for an authorized investigation conducted in accordance with subsection (a)(2) to obtain foreign intelligence information not concerning a United States person or to protect against international terrorism or clandestine intelligence activities”

tratar das condições para se solicitar uma ordem judicial. Nestes pontos, o texto diferencia os procedimentos da investigação quando essa recai sobre um estrangeiro eventual ou sobre uma “pessoa americana”. Pode-se observar que a salvaguarda da Primeira Emenda é garantida textualmente apenas quando se investiga uma “pessoa americana”¹⁴¹. Concernente aos procedimentos, a discriminação é explícita na passagem que diz que o requerimento deve especificar que a informação a ser obtida “não se refere a uma pessoa americana”¹⁴². Mesmo que na definição de “*United States person*” estejam incluídos os estrangeiros de residência permanente e legalizada, fica claro a concepção de nação operando e, igualmente, sua negativa, a desconfiança do estrangeiro.

Vale notar ainda que isso contraria as concepções de direitos humanos, mesmo as menos progressistas, que reconhecem a validade desses direitos apenas diante do direito positivo estatal. Mesmo sob essa concepção, poderia haver o reconhecimento de que se deve assegurar certos direitos mínimos e fundamentais, como liberdade de expressão e culto; mas ao não fazê-lo, os direitos individuais dos estrangeiros são desprezados.

É verdade que alguns dos direitos mencionados dificilmente são assegurados efetivamente pelos governos, de modo que, na prática policial dos Estados, pode-se questionar sua minimidade. Os direitos de manifestação e associação são muitas vezes reconhecidos como concessões, sobretudo quando se trata de estrangeiros. Enfim, mesmo a presença do estrangeiro no território é sempre entendida como concessão do Estado, e todo o controle que se exerce antes de sua entrada no país, como as diversas exigências para a retirada de visto – notavelmente nos EUA –, ainda é herança desse tipo de compreensão.

Ocorre que, nos sistemas democráticos, ao menos na letra da lei, após cumpridas as exigências para a aceitação do estrangeiro, os demais direitos lhe são geralmente garantidos. Ao que parece, essa consideração não foi levada em conta no caso que observamos, já que não se garante textualmente ao estrangeiro as liberdades previstas na Primeira Emenda, permitindo interpretar, por exclusão, e de modo

¹⁴¹ Cf. nota 135 supra.

¹⁴² Cf. nota 136, supra.

difícilmente contestável, que os estrangeiros podem ser legalmente investigados devido às opiniões que tornam públicas ou à sua reunião em grupos.

Do ponto de vista estritamente lógico-teórico, considera-se que os estrangeiros não estariam protegidos pelos direitos constitucionais, uma vez que os que fundam o Estado e criam a Constituição são apenas os cidadãos, os quais – retomando o argumento da racionalização moderna – participaram do contrato original. Essa perspectiva teórica, capaz de legitimar eventos históricos, no entanto, não leva em consideração moral alguma dos cidadãos após o surgimento do Estado – já que supõe que eles aplicariam as leis diferentemente a um indivíduo pelo simples fato de que este é estrangeiro. Entende, assim, que após o momento de sua criação, o Estado se torna independente da sociedade e, sem dúvida, superior a ela – o que lhe permite escapar à moral. Esses são claramente pontos de aproximação com a idéia de razão de Estado, quando esta considera a natureza mecânica desta instituição.

Esta interpretação discriminante do estrangeiro é excluída quando a própria Constituição americana confere aos estrangeiros o direito de ser julgado pelas leis conforme a equidade¹⁴³. Frente à garantia da Constituição, pode-se entender que este dispositivo da lei não a torna inconstitucional pelo fato de ele não se opor à Primeira Emenda, mas de apenas ignorá-la seletivamente. Isto é, no texto, a provisão não suprime os direitos da Primeira Emenda aos estrangeiros, dizendo, por exemplo, que os estrangeiros podem ser investigados por suas crenças. O que se faz é citar a Primeira Emenda ao tratar de “pessoas americanas” e silenciar ao tratar dos estrangeiros.

Parece preciso conferir alguma importância ao fato de que se tenha julgado importante retomar uma provisão da *Bill of Rights*¹⁴⁴ para proteger os cidadãos americanos, mas que a retomada desta proteção não tenha parecido relevante para o caso dos estrangeiros. Uma corte que considerasse a emissão de um mandado sem

¹⁴³ **Artigo III da Constituição Americana:** “Sect. 2. The judicial power shall extend to all cases in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority; to all cases affecting Ambassadors, other public Ministers, and Consuls; to all cases of admiralty and maritime jurisdiction; to controversies to which the United States shall be a party; to controversies between two or more States, between a State and citizen of another State, between citizens of different States, between citizens of the same State claiming lands under grants of different States, and between a State, or the citizens thereof, and foreign States, citizens or subjects.”

¹⁴⁴ Como dissemos, a “Bill of Rights” é o nome que se dá às dez primeiras emendas da Constituição americana. Sobre seu contexto histórico, cf. parte II, cap. I, 1.2.

recorrer à discussão constitucional que o dispositivo que analisamos envolve, isto é, baseando-se apenas no texto da lei, poderia admitir que um estrangeiro fosse investigado por sua crença.

Na verdade, a condição para que o agente consiga o mandado judicial é extremamente permissiva, e retira a capacidade de controle por parte do juiz. Para a emissão de um mandado, basta que o agente comprove que a investigação que conduz foi “autorizada (...) para obter informação de inteligência estrangeira que não diz respeito a uma pessoa americana”¹⁴⁵. A lei obriga, portanto, a expedir o mandado judicial caso simplesmente com a constatação de que a investigação foi autorizada¹⁴⁶. Como quem autoriza a investigação é o próprio órgão do Executivo, o que alguns críticos consideram é que praticamente inexistente a fiscalização pelo Judiciário, o qual fica limitado a conceder os pedidos já autorizados pelo governo.

Algo que pode passar despercebido é que a lei modificada se estende também aos americanos. Ainda que estes tenham a garantia textual das salvaguardas da Primeira Emenda, um cidadão pode ser investigado sem que haja nenhuma suspeita contra ele, bastando novamente, apenas que se comprove para o juiz que a investigação foi autorizada para fins de inteligência estrangeira. Sobre a mudança que ocorre nessa passagem do FISA em decorrência do Patriot Act, Nancy Chang aponta:

Now, under Section 215, the FBI may obtain sensitive personal records by simply certifying that they are sought for an investigation "to protect against international terrorism or clandestine intelligence activities." The FBI need not suspect the person whose records are being sought of any wrongdoing. Furthermore, the class of persons whose records are obtainable under Section 215 is no longer limited to foreign powers and their agents, but may include United States citizens and lawful permanent residents, or "United States persons" in the parlance of the FISA. While Section 215 bars investigations of United States persons "solely upon the basis of activities protected by

¹⁴⁵ **50 USC 1861** (b) (22/01/02): “(2) shall specify that the records concerned are sought for an authorized investigation conducted in accordance with subsection (a)(2) to obtain foreign intelligence information not concerning a United States person *or* to protect against international terrorism *or* clandestine intelligence activities”. Grifos meus.

¹⁴⁶ Cf. nota anterior, ou para a contextualização do trecho, cf. nota 140, *supra*, e passagem relacionada. Para se chegar a essa possibilidade, basta observar, nos requisitos para a emissão do mandado, a conjunção alternativa “ou”.

the first amendment to the Constitution," it does nothing to bar investigations based on other activities that tie them, no matter how loosely, to an international terrorism investigation¹⁴⁷.

A seção 215 do Patriot Act foi muito discutida desde o início, e o fato de que o governo poderia ter acesso aos dados de qualquer um em uma biblioteca – ainda que estivesse longe de ser o maior problema desta lei – foi um dos que mais recebeu atenção da mídia, tornando-se um dos símbolos do Patriot Act. O governo, por seu lado, argumentava que tais poderes não estavam sendo usados. Em um artigo no *German Law Journal*, Viet D. Dinh¹⁴⁸ faz uma defesa dessa seção do Patriot Act. Para o professor especialista em direito constitucional, a crítica de que a seção 215 interfere na privacidade dos indivíduos é “histórica e legalmente infundada”. De acordo com seu argumento, a lei não tem como alvo bibliotecas ou livrarias, palavras que nem mesmo aparecem no texto: “Like its criminal grand jury¹⁴⁹ equivalent, Section 215 orders are written with business records in mind but could, if necessary, be applied to reading materials acquired by a terrorist suspect”¹⁵⁰. Segundo este argumento, o escopo da lei é restrito, e não abrangente, como apontam os críticos. A lei é específica para assuntos de inteligência estrangeira ou de terrorismo, de modo que “Os registros dos americanos comuns e mesmo dos criminosos não tão comuns, estão simplesmente além do alcance

¹⁴⁷ Chang. **The USA PATRIOT Act...**, op. cit, p.6.

¹⁴⁸ Trata-se do mencionado “arquiteto do Patriot Act”, cf. parte II, cap. IV, 2.

¹⁴⁹ “*Grand Jury*” é uma instituição da *Common Law* e do direito civil, responsável por julgar se há provas suficientes para indiciar um indivíduo quando este cometeu crimes “capitais” ou “infames” – sendo que o significado deste último termo não é rigidamente estabelecido. Trata-se de um júri que é, em geral, composto por 23 pessoas e que possui poderes consideráveis de investigação, além de muito poucas limitações formais. O júri pode emitir intimações (*subpoenas*) para obrigar um estabelecimento a revelar registros dos clientes, pode ouvir testemunhas, ter acesso a informações secretas, produzir relatórios sobre condutas reprováveis de agentes públicos, etc.

Dentre outras particularidades, interessa notar que se considera a Quinta Emenda – sobre devido processo legal – inaplicável ao *Grand Jury*; e que provas obtidas ilegalmente pelos agentes do governo – as quais em um processo legal seriam excluídas do julgamento, segundo a regra de exclusão de provas (*exclusionary rule*) – são válidas no julgamento do *Grand Jury*. Outro ponto importante é que, em certos casos, uma pessoa pode requerer que seu indiciamento seja considerado por um *Grand Jury* antes de ter início o seu julgamento para condenação ou absolvição. Quando este júri se decide pelo indiciamento, o caso passa ao julgamento no mérito. Cf. Legal Information Institute (LII – Cornell University Law School). **Grand Jury**. In Wex (disponível em http://topics.law.cornell.edu/wex/grand_jury). Para a relação com a Quinta Emenda, cf. Congressional Research Service. **Fifth Amendment – Rights of Persons – Indictment by Grand Jury**. In CRS Annotated Constitution. Legal Information Institute (LII – Cornell University Law School) (Disponível em: http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt5afrag1_user.html#fnb21ref).

¹⁵⁰ Dinh, Viet D. **USA Patriot Act**. 5 *German Law Journal* No. 5. 01/05/2004. Disponível em <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=421>.

da seção 215”¹⁵¹. Ainda segundo Dihn, outra crítica infundada é a de que a lei possa ameaçar as liberdades da Primeira Emenda. Para o autor a solução é simples e evidente:

The prohibition in Section 215 that investigations “not be conducted of a United States person solely upon the basis of activities protected by the first amendment of the Constitution of the United States” addresses this problem directly and makes the Patriot Act more protective of civil liberties than ordinary criminal procedure.

É possível que tal interpretação esteja correta. Para que seja aceita, basta que se tenha uma confiança cega no governo norte-americano e no FBI, além de desconsiderar toda a história dessas instituições. Isto é, desde que se confie nas palavras, descontextualizadas de todas as relações políticas, históricas e institucionais, o argumento pode ser bem recebido. Caso contrário, se por algum motivo “infundado” houver alguma desconfiança, pode-se considerar as novas possibilidades que o governo adquire com as mudanças na lei.

Como sustentei anteriormente, quando se trata de discutir uma lei, importa saber o que ela permite e proíbe consideradas as variedades de interpretação, e não apenas observar o que tem sido feito até aquele momento – mesmo porque muito do que se faz pode não se tornar conhecido. Como também mencionei, o argumento segundo o qual “a lei permite, mas o Presidente não faz”, não vai muito além de justificativas do poder absoluto. No século XVII, um autor escrevendo sob a égide de Richelieu já argumentava em favor do poder absoluto do rei: “Le prince peut tout, mais il ne fait que ce qu’il doit”¹⁵².

Outro argumento importante levantado pelo autor é o de que os procedimentos criminais comuns investigados por *Grand Jury*¹⁵³, por exemplo, são mais rígidos que aqueles que resultam do Patriot Act e, logo, nada justifica o alarde em

¹⁵¹ “Section 215 can be used only to ‘obtain foreign intelligence information not concerning a United States person,’ or to ‘protect against international terrorism or clandestine intelligence activities.’ The records of everyday Americans, and even not-so-everyday criminals, are simply beyond the reach of Section 215” (Dihn. **USA Patriot Act**, op. cit.)

¹⁵² Guez de Balzac (**Le Prince**), citado em Thuau, Etienne. *Raison d’Etat et pensée politique à l’époque de Richelieu*. Paris: Albin Michel, 2000. V, p.262.

¹⁵³ Sobre *Grand Jury*, cf. nota 149, supra.

reação ao Patriot Act. É um argumento muito próximo do que apresenta Andrew C. McCarthy, em um artigo menos retórico que o de Dhin:

For decades, Rule 17 (c), Fed.R.Crim.P. [Federal Rules of Criminal Procedures], has authorized compulsory production of "any books, papers, documents, data, or other objects" to criminal investigators *by mere subpoena*. Given the incontestable breadth of the federal criminal statutes implicated by terrorism and espionage, coupled with the broad license grand juries have to conduct investigations, there is no item now obtainable by Section 215 that could not already be compelled by simple subpoena (and thus made accessible to intelligence agents, who are now permitted to share grand jury information)¹⁵⁴.

Peter P. Swire, contestando a análise de McCarthy, expõe que há alguns limites aos procedimentos criminais comuns que as alterações no FISA¹⁵⁵ não estabelecem. Claro que nenhum deles foi discutido pelos que estavam sustentando que a alteração não tornava a lei diferente das demais. O primeiro desses limites é que para que se possa obter um mandado de busca em um procedimento criminal comum, exige-se que se mostre que “um crime foi, está sendo ou será cometido”¹⁵⁶. Limitação bastante elementar quando se discute procedimentos investigativos. Na nova lei não é necessário indicar o crime para que se possa utilizar procedimentos de investigação¹⁵⁷. A esta diferença, e soma-se outra:

In addition (...), Section 215 contains what is often called a "gag rule"—"No person shall disclose to any other person (other than those persons necessary to produce the tangible things under this section) that the Federal Bureau of Investigation has sought or obtained tangible things under this section." No similar rule

¹⁵⁴ McCarthy, Andrew C. **Why Sections 214 and 215 Should be Retained**. Grifos no original. Texto presente no site “Patriot Debates”, da ABA (American Bar Association) que reuniu diversos autores para analisar seções específicas da lei. As discussões geraram um livro homônimo. Os textos estão disponíveis em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates>.

¹⁵⁵ Sobre o FISA, cf. nota 131, *supra*.

¹⁵⁶ “One crucial limit applies, however, to criminal investigations but not to Section 215 searches -- showing that a crime has been, is, or will be committed” (Swire, Peter P. **Replies**. In: Patriot Debates. Disponível em <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates>).

¹⁵⁷ Como foi dito, basta comprovar que a investigação foi autorizada. Cf. passagem referente à nota 140, *supra*.

applies to business records produced in the course of a criminal investigation¹⁵⁸.

A “gag rule”¹⁵⁹ mencionada gerou intensos debates por ter sido constantemente usada pelas agências do governo. Ela estabelece que ninguém pode comentar que recebeu uma ordem do FBI para revelar os registros de um cliente. A comunicação do recebimento da ordem é crime. Ocorre, no entanto, que ela já estava presente no FISA antes que este fosse alterado pelo Patriot Act. O motivo pelo qual a exigência passa a ser discutida é porque, ainda que a lei de 2001 não altere essa passagem especificamente, as mudanças que são realizadas em outras passagens do FISA acabam por alterar o significado desta “ordem de silêncio”. Como vimos, os requisitos para a solicitação das ordens judiciais são flexibilizados pela seção 215 do Patriot Act¹⁶⁰, abrindo a possibilidade de que: 1) além dos estrangeiros, cidadãos americanos sejam investigados pelas leis do FISA e; 2) os motivos da investigação estejam pouco, ou nada, relacionados a temas de “foreign intelligence”¹⁶¹, sendo apenas uma investigação criminal comum.

Uma alteração feita por outra seção do Patriot Act – pela seção 218¹⁶² – colabora também para diminuir a distância prática entre uma investigação criminal (*criminal investigation*) e uma investigação de “inteligência estrangeira” (*foreign intelligence investigation*)¹⁶³. A mudança na seção 218 é tênue, mas de grande impacto. Para a expedição de um mandado de busca ou de vigilância eletrônica, a lei anterior exigia que se indicasse que “o propósito” da investigação era obter informação de inteligência estrangeira¹⁶⁴. O Patriot Act substitui “o propósito” por “um propósito significativo”¹⁶⁵. Desse modo, o motivo da investigação pode ser majoritariamente criminal, bastando que inclua dentre os motivos secundários – mas supostamente

¹⁵⁸ McCarthy. **Why Sections 214 and 215 Should be Retained**, op. cit.

¹⁵⁹ Trata-se de uma ordem oficial para que não sejam reveladas informações. Cf. Dicionário Cambridge Advanced Learner's – “gagging order UK noun [C] (US gag order)”: “an official order not to discuss something, especially a legal case”.

¹⁶⁰ Ver notas 137 a 140, supra, e passagens relacionadas.

¹⁶¹ Ver nota 140, 147 e seg., supra.

¹⁶² “Foreign Intelligence Information”.

¹⁶³ Para definição de “foreign intelligence”, cf. nota 131, supra.

¹⁶⁴ **50 USC 1804** (a)(7)(22/01/01): “(B) that the purpose of the surveillance is to obtain foreign intelligence information”.

¹⁶⁵ **50 USC 1804** (a)(7) (22/01/02): “(B) that a significant purpose of the surveillance is to obtain foreign intelligence information”. Essa seção do US Code trata de vigilância eletrônica. Uma modificação idêntica é realizada em 50 USC 1823(a)(7), que define os procedimentos para solicitar mandado de busca.

“significantes”, segundo quem solicita a ordem – a obtenção de informação sobre “inteligência estrangeira”¹⁶⁶. Assim, muitos procedimentos especiais que se aplicavam apenas às investigações de “inteligência estrangeira” – para as quais as restrições são geralmente bem menores – passam a poder ser usados em investigações criminais. Um desses procedimentos é aquele que permite obter um mandado de “interceptação eletrônica” sem a necessidade de explicitar o alvo dessa interceptação.

É a seção 206 do Patriot Act¹⁶⁷ que possibilita que um caso segundo este último exemplo ocorra. A partir da mudança que tal seção da lei de 2001 realiza na seção 1805 do US Code, as investigações de inteligência estrangeira passam a contar com a possibilidade de obter um mandado de interceptação eletrônica relativamente a uma pessoa, e não a um aparelho de comunicação específico.

Na realidade, obter uma ordem judicial para interceptação de “múltiplos pontos” – procedimento conhecido como “*roving wiretap*” – já era possível nos procedimentos de investigação criminal, mas não sob as leis do FISA. A mudança causada pela seção 206, no entanto, não apenas iguala o FISA às leis de investigações

¹⁶⁶ Neste ponto deve-se considerar também a interpretação consolidada da lei. A expressão “o propósito” era interpretada tanto pelo governo quanto pelo Judiciário com se significasse “o único propósito”. Com a mudança que realiza, o Patriot Act é capaz de alterar essa interpretação. O senador Leahy chegou a negociar para que se mantivesse a expressão “o propósito”, mas não obteve sucesso. (cf <http://leahy.senate.gov/press/200110/100401a.html>). Uma das justificativas dos que apóiam a lei em seu formato alterado é que a mudança permite um maior compartilhamento de informações entre agências de investigação criminal – FBI, sobretudo – e as agências de investigação estrangeiras – como a CIA.

Um dos grandes problemas é que essas seções do US Code relacionam-se com outra, que permite a realização de busca sem mandado judicial para casos de “inteligência estrangeira”. Como o limite entre investigações de “inteligência estrangeira” e “criminais” torna-se menos perceptível, haveria a possibilidade de que buscas fossem realizadas em uma investigação criminal sem o uso de mandado judicial. Apesar de a seção 218 não realizar outras alterações além da que aqui citei, o debate sobre a seção é longo e não poderei tratá-lo mais minuciosamente. Para os argumentos dos defensores e opositores dessa alteração, cf. Dhin. **USA Patriot Act**, op. cit.; Chang. **The USA PATRIOT Act**...op. cit.; Arsani. *Security versus Liberty*... op. cit.; cf. também o debate entre Andrew C. McCarthy e David Cole no site “**Patriot Debates**”: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/section-218>.

¹⁶⁷ A seção 206 do Patriot Act (*Roving surveillance authority under the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978*) altera um dispositivo sobre o conteúdo da ordem a ser emitida em uma investigação de inteligência estrangeira. O texto acrescentado é o que aparece em itálico em **50 USC 1805 (c)(2)**, passagem que determina que uma ordem de vigilância eletrônica deve especificar:

“(B) that, upon the request of the applicant, a specified communication or other common carrier, landlord, custodian, or other specified person, *or in circumstances where the Court finds that the actions of the target of the application may have the effect of thwarting the identification of a specified person, such other persons*, furnish the applicant forthwith all information, facilities, or technical assistance necessary to accomplish the electronic surveillance in such a manner as will protect its secrecy and produce a minimum of interference with the services that such carrier, landlord, custodian, or other person is providing that target of electronic surveillance (...)”

criminais, como poderia parecer à primeira vista¹⁶⁸. Ao invés disso, as investigações de inteligência estrangeira passam a estar autorizadas a utilizarem procedimentos muito menos restritos que aqueles das investigações criminais, uma vez que, diferentemente do que ocorre para as *roving wiretaps* criminais, as “escutas múltiplas” estrangeiras podem ser geradas por ordens judiciais genéricas, que não identificam nem o nome da pessoa a ser investigada, nem o local onde a interceptação ocorrerá, nem os aparelhos que serão alvos das interceptações – exigindo apenas a “descrição do alvo”¹⁶⁹.

O governo dos Estados Unidos, antes mesmo de Bush, vinha tentando conseguir essa alteração, e John Ashcroft criticava, nas prévias da apresentação do Patriot Act, que a interceptação telefônica “havia sido limitada, historicamente, a telefones específicos e não a pessoas”, o que já não fazia sentido¹⁷⁰. Juntas, as seções 218 e 206 aumentam as possibilidades de obtenção de um mandado pelo FISA, e ampliam os modos de utilização desse mandado, respectivamente. Como se percebe, os procedimentos permitidos por essas seções podem envolver interceptação de aparelhos de “terceiros” (*third parties*) ou de indivíduos que não são alvo de investigação (*non-target*)¹⁷¹.

¹⁶⁸ Para a contraposição de posições sobre a seção 206 do Patriot Act, cf. Dempsey, James X. **Why Section 206 Should be Modified** ; e Rosenzweig, Paul. **Terrorism is not just a crime**. In: Patriot Debates. Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/206-2#opening>.

¹⁶⁹ “Section 206 modernizes FISA wiretap authority and brings it closer in line with the criminal wiretap laws, which have permitted roving wiretaps since 1986. The FISA roving authority differs from the criminal wiretap laws, however, in that it does not contain a requirement that the government “ascertain” where the targeted communication will take place before intercepting communications. The criminal wiretap law, 18 U.S.C. section 2518(12), states: “An interception of a communication under [a roving surveillance] order . . . shall not begin until the place where the communication is to be intercepted is ascertained by the person implementing the interception order.”

Also, under FISA, the government need not always identify a target to obtain a warrant. FISA section 105(c)(1)(A) [50 USC 1805 (c)(1) (A)] , requires that an order specify “*the identity, if known, or a description of the target of the electronic surveillance*.” Therefore, with the new roving surveillance authority, the government may obtain an order to conduct surveillance that specifies neither a named target nor a specific device to tap, although the order must provide a description of the target if a name is not known.” (DeRosa, Mary. **Section 206. Roving Surveillance Authority under FISA**. In: Patriot Debates. Grifos meus. Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/206-2#opening>).

¹⁷⁰ “ ‘It’s easier to investigate someone involved in illegal gambling schemes than it is to investigate someone involved in terrorism,’ Mr. Ashcroft said. ‘Telephone surveillance has been limited historically to specific telephones, rather than to people’. In an era of disposable phones and Internet cafes, he said, ‘it simply doesn’t make sense to have the surveillance authority associated with the hardware or with the phone instead of with the person or the terrorist’.” (Shenon, Philip And Mitchell, Alison. **Lawmakers Hear Ashcroft Outline Antiterror Plans**. New York Times. 17/09/01).

¹⁷¹ No filme *Os Infiltrados* (**The Departed**. Direção de Martin Scorsese. EUA, 2006) essa possibilidade é encenada quando agentes policiais, agindo no combate ao tráfico de drogas, para conseguir obter as

Levando estas alterações em conta, convém retomar a discussão da “gag rule”. Segundo Swire, a proibição de revelar as exigências do FBI foram criadas para lidar com mandados que autorizavam escuta telefônica, pelo motivo de que se a pessoa investigada ficasse sabendo, a escuta não geraria resultados. O caso é diferente quando se trata de obter registros de clientes, já que, uma vez obtidos os registros, se eles confirmarem uma suspeita, as informações que ali constam não poderão ser modificadas porque o indivíduo investigado tomou conhecimento. Relacionando a seção 215 do Patriot Act e a “gag rule” – do FISA –, o autor expõe os danos causados por essa seção da lei para a transparência administrativa: “The combination of this essentially unlimited search power with the ‘gag rule’ means that the most basic check against abuse — publicity — is removed. Similar ‘gag rules’ have recently spread into other statutes”¹⁷². Com a seção 215, portanto, a aplicação da “gag rule” poderá ocorrer sobre um número muito maior de casos, e sobre casos de investigações criminais comuns.

Em sua réplica em defesa da seção 215, McCarthy – cujo nome e o discurso final são sugestivos da postura do governo de outra época em que os EUA também precisavam se “proteger de seus inimigos” – retoma basicamente os mesmos argumentos do governo. O autor chama a atenção para a novidade do momento histórico e para a grande ameaça que agora se faz presente. Mesmo que o mais “desejável” fosse que se preservasse a publicidade, conclui, os novos fatores devem ser levados em conta pelo direito e pela política,:

The desirability of openness as a check on government over-reaching is unassailable if national security is not threatened. A public safety threat, however, requires reasonable balance

informações de um personagem importante do tráfico, intercepta todos os telefones que estão no local onde o suspeito se encontra. O diálogo entre os personagens ocorre do seguinte modo: “*Oliver Queenan*: All cell phone signals are under surveillance, due to the courtesy of our Federal friends over there. *Ellerby*: Patriot Act, Patriot Act! I love it, I love it, I love it!” (Transcrição retirada do site da IMDB: <http://www.imdb.com/title/tt0407887/>).

Essa é, de fato, uma possibilidade, a qual pode ser agravada dependendo da quantidade de aparelhos investigados e do tempo da investigação: “The use of Section 218 for surveillance in criminal investigations becomes even more attractive considering there is no requirement that the wiretapping agent ensure that his target is actually using a specific telephone line. This would allow an agent to tap a phone for a potentially lengthy period of time in the hope of intercepting incriminating information from another source (non-target) using that line. This wiretapping power could thus be used for the indiscriminate surveillance of third-parties. Presuming no charges are brought against such non-target, the individual would not even learn of the surveillance” (Arsani. **Security versus Liberty...**, op. cit.)

¹⁷² Swire, Peter P. **Replies**: In: Patriot Debates. Disponível em <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/214-and-215-2#opening>.

between the public interest in disclosure and the reality that disclosure makes our enemies, to be blunt, more efficient at killing us. The appropriate balance is to presume that Justice Department personnel will perform their functions honorably, but to expect searching congressional oversight¹⁷³.

Conforme tal argumento, trata-se de um motivo maior. Não é simplesmente coibir um crime, é defender a “segurança nacional” de uma ameaça. A ameaça é contra a “*public safety*”. Por isso, o “equilíbrio apropriado” é o de “presumir” que os funcionários do Departamento de Justiça agirão de modo “honrável”. Nem seria necessário acrescentar muito para mostrar que esse interesse supremo, que se impõe como *necessidade* acima do que é desejável, que coloca o indivíduo em função do Estado, e a credibilidade como superior ao controle, é mais um dos pontos de contato entre o Patriot Act e a idéia de razão de Estado. A linguagem utilizada também o indica: O que é a “public safety” senão a *salus publica*, a *salus populi* – a essência da razão de Estado?¹⁷⁴

5.3. Seção 216: Modification of Authorities Relating to Use of Pen Registers and Trap and Trace Devices

Conteúdo da seção:

Esta seção altera, de uma só vez, três seções do título 18 do US Code vigentes até então. Em primeiro lugar, a seção 3121 sofre pequenas alterações técnicas a fim de compatibilizá-la com as mudanças nas outras duas seções.

A alteração na seção 3127 modifica o conteúdo da lei, uma vez que expande a definição de “*pen register*” e de “*trap and trace devices*”¹⁷⁵. Na lei original, esses equipamentos eram apenas aqueles capazes de rastrear os números de telefone discados ou recebidos. Após o Patriot Act, esses nomes dizem respeito não só a um aparelho,

¹⁷³ McCarthy. **Why Sections 214 and 215 Should be Retained**, op. cit.

¹⁷⁴ Sobre a idéia de *salus populi*, Cf. parte I, cap. V.

¹⁷⁵ Os termos “*pen register*” e “*trap and trace*” referem-se a equipamentos utilizados para identificar os números discados e recebidos por um aparelho telefônico, respectivamente. Em geral, ambos os termos são utilizados conjuntamente, para indicar que do telefone serão retirados dados dos números discados e recebidos. São equipamentos que têm como equivalente comercial o identificador de chamada.

mas também a um “processo” capaz de rastrear informações. As informações que estão compreendidas por essa lei, passam, com as mudanças, a incluir não apenas os números telefônicos, mas aquelas “informações de discagem, de direção, de endereço ou de envio de sinais”, transmitidas ou recebidas por um instrumento ou por uma instalação [facility]¹⁷⁶. Com a alteração, além disso, os aparelhos que podem ser investigados são equipamentos de “comunicação por fios ou de comunicação eletrônica”, e não mais as linhas telefônicas apenas.

Outras modificações importantes são feitas também na seção 3123, a qual dispõe sobre a emissão de ordem judicial para utilizar esses equipamentos. São elas:

1) A exigência de que a ordem deva servir para atuação nos limites da jurisdição da corte emissora, é substituída pela possibilidade de que a ordem sirva para investigações “em qualquer lugar, dentro dos EUA”¹⁷⁷. Na realidade, o que a alteração faz é dividir a solicitação da ordem de rastreamento em dois processos distintos. No primeiro deles¹⁷⁸, a ordem é solicitada por um promotor (*attorney*), em nome do governo federal. Nesse caso, retira-se a restrição indicada pela frase “dentro da competência da corte”, e acrescenta-se a passagem acima mencionada. No segundo caso¹⁷⁹,

¹⁷⁶ A intenção de expandir a abrangência da lei é clara quando se compara a redação anterior e posterior ao Patriot Act, como se segue:

18 USC 3127 (3) (02/01/2001): “the term ‘pen register’ means a device which records or decodes electronic or other impulses which identify the numbers dialed or otherwise transmitted on the telephone line to which such device is attached (...)”.

A versão modificada é a seguinte. **18 USC 3127 (3)** (22/01/2002): “the term ‘pen register’ means a device or process which records or decodes dialing, routing, addressing, or signaling information transmitted by an instrument or facility from which a wire or electronic communication is transmitted, provided, however, that such information shall not include the contents of any communication (...)”.

As mesmas informações acrescentadas ao termo “pen register” são também acrescentadas ao termo “trap and trace device” na subseção (4). A passagem, na versão modificada, que exclui instrumentos capazes de identificar o “conteúdo das comunicações” é acrescentada porque as regras referentes a instrumentos que identificam o conteúdo das comunicações são tratadas em outras seções do USC, como no título 18, seção 2703 (na versão de 2002 do USC: “Required disclosure of customer communications or Records”).

¹⁷⁷ **18 USC 3123 (a)(1)** (22/01/2002): “Attorney for the government. - Upon an application made under section 3122(a)(1), the court shall enter an ex parte order authorizing the installation and use of a pen register or trap and trace device anywhere within the United States”.

¹⁷⁸ **18 USC 3123 (a)(1)**, cf nota anterior.

¹⁷⁹ **18 USC 3123 (a)(2)** (22/01/02): “State investigative or law enforcement officer. - Upon an application made under section 3122(a)(2), the court shall enter an ex parte order authorizing the installation and use of a pen register or trap and trace device within the jurisdiction of the court, if the court finds that the State law enforcement or investigative officer has certified to the court that the information likely to be obtained by such installation and use is relevant to an ongoing criminal investigation.”

quando quem solicita a ordem judicial é um investigador estadual ou agente da lei, também estadual (*State investigative or law enforcement officer*), essa frase é mantida, de modo que a ordem é válida, apenas na jurisdição da corte expedidora.

2) A lei original não especifica o destinatário da ordem judicial. A lei modificada, no entanto, inclui que ela será destinada a “qualquer pessoa ou entidade” que ofereça serviços de comunicação por cabo ou eletrônica que possa facilitar a execução da ordem.¹⁸⁰

3) Em nenhum dos casos exige-se que a ordem apresente o destinatário, isto é, o nome da pessoa ou empresa a quem os dados são solicitados. Na lei modificada, contudo, há uma referência textual ao fato de que uma ordem possa ser emitida a um destinatário “sem nomeação específica”¹⁸¹.

4) Cria-se a possibilidade de que os aparelhos de rastreamento utilizados pertençam às agências estatais que solicitaram a ordem – prescindindo do suporte do fornecedor do serviço. Submete-se a utilização de equipamentos próprios a algumas condições de armazenamento dos dados do agente que executou o rastreamento e do aparelho.

Considerações:

A mudança referente à seção 3127, como se percebe, pretende permitir que os aparelhos de rastreamento aos quais se refere a lei, sejam utilizados para monitorar outros tipos de serviços de comunicação, além da telefonia, desde que não pretendam ter acesso ao conteúdo das comunicações. Podem ser adquiridas, com essa nova definição, informações do uso da internet, por exemplo.

Um problema que surge imediatamente na leitura da lei, e que foi muito discutido por comentadores, é o de saber até que ponto é possível identificar essas informações da internet sem que se chegue ao conteúdo¹⁸². No caso de e-mails, por

¹⁸⁰ **18 USC 3123** (a)(2) (22/01/02): “(...) shall apply to any person or entity providing wire or electronic communication service in the United States whose assistance may facilitate the execution of the order.”

¹⁸¹ **18 USC 3123** (a)(2) (22/01/02): “not specifically named”.

¹⁸² O problema ocorre porque a internet opera por tráfego de “pacotes de informações” (*packet-switch data*), que levam consigo o conteúdo e o destino da informação. Para uma explicação sobre este funcionamento: <http://www.answers.com/topic/packet-switch>.

exemplo, pode-se vislumbrar a possibilidade, ainda que improvável – quando o procedimento for realizado manualmente, o que seria incomum –, de verificar apenas o destinatário ou o remetente das comunicações. Isso, porém, não parece ser possível quando lidamos com acessos a informações enviadas ou recebidas de sites – que é o que permite o acesso a uma página na internet – ou comunicações nos vários programas de *chats* que existem. Nesses casos, para se identificar quem envia ou recebe a informação seria necessário também verificar o conteúdo das informações enviadas¹⁸³. Como observação, vale apontar que a inclusão da internet na regulamentação criminal parece possuir sua relevância para o Patriot Act, já que além desta passagem, a seção 377 da lei – inserida nas disposições sobre lavagem de dinheiro – também pode ser aplicável ao controle da internet¹⁸⁴.

De passagem, vale observar que controlar as informações disponíveis na internet tem sido a intenção de vários Estados. Certamente não poderia realizar tal discussão de modo aprofundado, contudo, um conhecimento geral sobre o debate que envolve o tema nos permite perceber que, sob certo aspecto, a internet é potencialmente um instrumento capaz de democratizar a informação. Isso deve ser compreendido não só no que se refere ao acesso à informação – possibilita o recurso mais fácil a diferentes fontes e perspectivas –; mas também à própria produção da informação, o que é mais importante – possibilita que discussões e notícias sejam mostradas de modos diferentes, construídas coletivamente e analisadas sob os distintos argumentos. O tema não é de pouca importância, já que proporcionou a diversos movimentos sociais a possibilidade de mostrar suas ações sob uma perspectiva distinta daquela que é exposta pelo *mainstream* das notícias produzidas pela grande mídia e pelo governo¹⁸⁵.

Pela possibilidade de gerar conseqüências políticas indesejadas, Estados como a China – onde as palavras “liberdade de informação” já são consideradas subversivas – ao permitir que provedores de serviço de busca na internet funcionassem

¹⁸³ “Unlike telephone communications, where the provision of dialing information does not run the risk of revealing content, email messages move together in packets that include both address and content information. Also, the question of whether a list of web sites and web pages that have been visited constitutes “dialing, routing, addressing and signaling information” or “content” has yet to be resolved.” (Chang. **The USA PATRIOT Act...**, op. cit., p.6.)

¹⁸⁴ Essas alterações serão tratadas adiante neste capítulo, cf. item 6, *infra*.

¹⁸⁵ Problematizei, em capítulo anterior, as possibilidades de conhecimento trazidas pela disponibilidade de informações geradas pelas novas tecnologias de comunicação (cf. parte I, cap. IV, 2).

no país, exigiram, como condição, que os resultados das buscas não mostrassem alguns tipos de sites¹⁸⁶. Nos Estados Unidos, a lei que aqui discutimos se somou a uma série de reuniões do governo com os grandes provedores de serviços de internet para que as informações dos clientes fossem armazenadas por mais tempo e para identificar indivíduos pelo acesso de certos sites ou pela busca por alguns termos. Acerca dessas reuniões, em 2006, o porta-voz do Departamento de Justiça afirmou: “The Justice Department is not asking the Internet companies to give it data about users, but rather to retain information that could be subpoenaed through *existing laws and procedures*, (...)”¹⁸⁷. Os dados retidos não seriam utilizados em uma possibilidade ainda não prevista por lei, como faz parecer a declaração. À época, noticiava-se amplamente que o governo, já havia algum tempo, buscava obter acesso às informações de e-mails e telecomunicação¹⁸⁸. A tentativa era a de fazer com que a colaboração das empresas dispensasse a criação de uma lei para obrigar as empresas a armazenar as informações desejadas. O que parecia ficar claro era que o controle viria, de algum modo, ou pelo acordo ou pela lei¹⁸⁹. E pode ser que uma lei desse tipo fosse aprovada de modo relativamente fácil, já que, segundo o discurso inicial do governo, o armazenamento das informações serviria para combater a pedofilia [*child pornography*] na internet¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Vale observar que isso não ocorre apenas na China, mesmo que seja mais fácil encontrar notícias sobre sites bloqueados naquele país. Em diversos Estados “democráticos” existem também estas proibições.

¹⁸⁷ Hansell, Saul And Lichtblau, Eric. **U.S. Wants Companies to Keep Web Usage Records**. New York Times. 02/06/06. Grifos meus.

¹⁸⁸ “The request comes as the government has been trying to extend its power to review electronic communications in several ways. The New York Times reported in December that the National Security Agency had gained access to phone and e-mail traffic with the cooperation of telecommunications companies, and USA Today reported last month that the agency had collected telephone calling records” (Hansell. **U.S. Wants Companies...**, op. cit., NYT. 02/06/06).

¹⁸⁹ Ainda que o Patriot Act já obrigasse a liberação dos dados após a obtenção do mandado judicial, como aqui observamos, nada obrigava as empresas a, por exemplo, reter as informações dos clientes por dois anos, que era um dos pontos que o governo pleiteava em 2006.

¹⁹⁰ “An executive of one Internet provider that was represented at the first meeting said [Attorney General] Mr. Gonzales began the discussion by showing slides of child pornography from the Internet. But later, one participant asked Mr. Mueller why he was interested in the Internet records. The executive said Mr. Mueller's reply was, ‘We want this for terrorism’. At the meeting with privacy experts yesterday, Justice Department officials focused on wanting to retain the records for use in child pornography and terrorism investigations. But they also talked of their value in investigating other crimes like intellectual property theft and fraud, said Marc Rotenberg, executive director of the Electronic Privacy Information Center in Washington, who attended the session” (Hansell. **U.S. Wants Companies...**, op. cit., NYT. 02/06/06).

Apenas como recordação, devido à semelhança: no Brasil, em 2008, um projeto de “vigilância na internet” foi apresentado, dentre outras justificativas, em nome do combate à pedofilia, pelo senador Eduardo Azeredo. O projeto, após vários protestos e mobilização de setores da sociedade civil que lida com o tema, e das críticas recebidas na “blogosfera”, passou por uma audiência pública no

Retornando às alterações realizadas na seção 3123, parece possível observar no item (1) acima, uma expansão do poder do governo federal frente aos governos estaduais. Entre comentadores, o problema não é apontado, mas a discussão não parece ser irrelevante. Ao permitir que uma ordem seja emitida com validade para todo o país, na medida em que é retirado do texto o especificador “within the jurisdiction of the court” que existia na lei original¹⁹¹, cria-se a possibilidade para que haja interferência das cortes estaduais e federais de uma jurisdição sobre as outras, caso a solicitação venha em nome do governo federal¹⁹². Ainda que a subseção (b) requeira que conste na ordem a especificação do limite geográfico, esta interferência pode ocorrer, já que, caso não se consiga a ordem judicial desejada no Estado em que a investigação irá ter lugar, pode-se tentar essa ordem nas cortes de outros Estados. A delimitação geográfica não impede que isso ocorra.

Seria necessário um estudo sobre o direito penal americano a fim de verificar qual o limite que o federalismo impõe, sob os pontos de vista prático e legal, às ações federais, e em quais assuntos a competência é exclusivamente estadual. Aqui, no entanto, parece, de fato, que é novidade a interferência dos tribunais de um distrito na jurisdição territorial dos tribunais de outro distrito. Isso é corroborado pela redação já citada, que acrescenta “anywhere within the United States”. Além do mais, ao se referir a essa seção durante a assinatura do Patriot Act, Bush apontou que tal procedimento representa uma mudança importante:

final de 2008, e ainda não foi votado em plenário. Informações sobre o projeto de lei, cf. <http://samadeu.blogspot.com/search/label/contras%20PLC%20do%20Azeredo> (Blog do Sergio Amadeu); e http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=15028 (acompanhamento de tramitação). Agradeço à minha amiga Mariana Di Stella Piazzolla por me informar sobre o projeto.

¹⁹¹ **18 USC 3123** (a) (02/01/2001): “In General. - Upon an application made under section 3122 of this title, the court shall enter an ex parte order authorizing the installation and use of a pen register or a trap and trace device *within the jurisdiction of the court* (...)”.

18 USC 3123 (a)(1) (22/01/2002): “Attorney for the government. - Upon an application made under section 3122(a)(1), the court shall enter an ex parte order authorizing the installation and use of a pen register or trap and trace device *anywhere within the United States*”. Grifos meus.

¹⁹² Pelo entendimento que busco expor aqui, a lei permite que uma corte estadual emita uma ordem de utilização nacional, desde que quem a solicite seja um agente federal. Entendo que esta possibilidade está colocada porque em 18 USC 3123 (a)(1) (cf. nota anterior) não há nenhuma especificação no sentido de determinar que o pedido deva ser feito a uma corte federal, e, portanto, o pedido pode ser feito a uma corte estadual. A única condição para a validade nacional da ordem diz respeito à origem do pedido: se for um agente estadual, a ordem será limitada à jurisdição da corte emissora; se for um agente federal, ela terá validade nacional.

As of today, we'll be able to better meet the technological challenges posed by this proliferation of communications technology. Investigations are often slowed by limit on the reach of federal search warrants. Law enforcement agencies have to get a new warrant for each new district they investigate, even when they're after the same suspect. Under this new law, warrants are valid across all districts and across all states¹⁹³.

No texto da seção 3123, a única referência que restringe a abrangência dessa ordem é a citação feita da seção 3122 (a) (1)¹⁹⁴. Nesta, dispõe-se que o governo ou o promotor deve solicitar a ordem a um “tribunal de jurisdição competente” (*court of competent jurisdiction*). Não se trata, porém, de uma restrição relativa ao local de solicitação, mas, como consta na definição desta última expressão, relativa ao assunto¹⁹⁵. Ou seja, como se pode perceber pela definição do termo na seção 3127, restringe-se o pedido da ordem a cortes que tenham competência sobre os tipos de crimes investigados, mas não à competência territorial.

Tudo indica que lidamos, então, com mais um recuo dos princípios do federalismo: não interferência dos órgãos do governo de um Estado sobre outros Estados. Ao que parece, este seria apenas um passo a mais no enfraquecimento do federalismo, já que, como foi discutido, a diminuição da autonomia das unidades federadas ocorreu em vários momentos da história americana¹⁹⁶. Mais recentemente, a criação e a atuação interna das agências nacionais de investigação e inteligência, como a CIA e o FBI, também foram entendidas como uma interferência do governo central nos

¹⁹³ **Discurso de George W. Bush ao assinar o Patriot Act.** 26/10/2001. Disponível em http://www.pbs.org/newshour/bb/terrorism/bush_terrorismbill.html.

¹⁹⁴ Cf nota 179, supra.

¹⁹⁵ **18 USC 3127 (2)** (22/01/2002): the term ‘court of competent jurisdiction’ means -

(A) any district court of the United States (including a magistrate judge of such a court) or any United States court of appeals having *jurisdiction over the* offense being investigated; or

(B) a court of general criminal jurisdiction of a State authorized by the law of that State to enter orders authorizing the use of a pen register or a trap and trace device; (Grifos meus).

¹⁹⁶ Cf. parte II, cap. I, 1.2. Citei, naquela passagem, a aprovação da Constituição e a Guerra Civil, como eventos em que o governo nacional se impôs contra os governos locais.

Estados. Ao que parece, portanto, nos Estados Unidos a tendência à centralização não chegou ainda ao fim¹⁹⁷.

A mudança apresentada no item (2) gera uma ambigüidade na interpretação da lei. O Patriot Act indica o destinatário da ordem como “qualquer pessoa ou entidade que ofereça serviços de comunicação por cabo ou eletrônica nos Estados Unidos cuja assistência possa facilitar a execução da ordem”¹⁹⁸. A leitura mais imediata parece indicar que a ordem pode ser aplicada a pessoas que ofereçam serviços de comunicação ou a “entidades” que trabalhem com os mesmos serviços. Pode-se interpretar, porém, analisando a estrutura gramatical da frase, que a ordem deva ser cumprida por qualquer pessoa que possa ajudar na investigação, mesmo que essa não seja necessariamente um provedor de serviços de comunicação. Essa possibilidade se evidencia se analisarmos as duas alternativas isoladamente, como na montagem a seguir, que apenas suprime a alternativa referente às “entidades provedoras de serviços de comunicação por cabo ou eletrônica”: “The order, upon service of that order, shall apply to any person (...) in the United States whose assistance may facilitate the execution of the order.” Se essa interpretação for utilizada, pode-se, por exemplo, obrigar um técnico de comunicação a realizar procedimentos capazes de rastrear a comunicação de outros indivíduos, mesmo que o serviço que ele não prestasse nenhum serviço à pessoa investigada. Considerando isso, juntamente com a alteração indicada no item (3) – aquela que deixa explícito que pode haver ordens judiciais sem nomeação da pessoa que deve cumpri-la – entende-se que essas ordens para utilização de aparelhos de rastreamento são bastante abrangentes. A única restrição que encontramos no texto é a de que, para fornecer a ordem, o juiz deverá estar convencido de que a informação a ser obtida será importante para alguma investigação já em andamento¹⁹⁹. Após obtida a ordem desejada, no entanto, há uma grande liberdade para seu uso pelos agentes do governo. Quanto a isso vale observar

¹⁹⁷ Em alguns Estados federativos, a centralização parece ter se estagnado, ou mesmo, revertida. Uma tentativa de centralização seria arriscada na Espanha, por exemplo, pois um eventual ganho de poder do governo central poderia ser facilmente revertido por conflitos políticos resultantes da centralização. Esse, porém, não parece ser o caso nos EUA.

¹⁹⁸ Cf. nota 180.

¹⁹⁹ **18 USC 3123 (a)(1)** (02/01/2001): “(...) if the court finds that the attorney for the Government has certified to the court that the information likely to be obtained by such installation and use is relevant to an ongoing criminal investigation.”

mais uma vez, o quanto tais determinações são problemáticas frente à Quarta Emenda²⁰⁰.

Como foi mostrado, a possibilidade de que isso acontecesse mesmo na lei original estava dada interpretativamente, já que ela não fazia restrições, por exemplo, a uma ordem judicial que não indicasse a pessoa que deveria cumpri-la. Assim, aqui, mais uma vez, o que se tenta fazer é evitar contestações judiciais das ações do governo, o que significa uma possibilidade maior de ações de investigação dentro da lei, sem controvérsias interpretativas.

Os limites à ação do Estado podem ser tanto as provisões imediatas provenientes da exegese dos textos legais, como os impedimentos gerados pela interpretação que o Judiciário realiza dessas leis. Nos casos em que uma lei que controla a ação do governo é reformada com vistas a evitar interpretações divergentes, pode-se dizer que o segundo tipo de controle é excluído. Assim, restaria o primeiro tipo de controle. No caso que observamos, contudo, o que fica estabelecido no texto da lei ao se retirar a ambigüidade é a licença, e não a restrição. É fácil concluir, portanto, que o controle sobre o governo é mínimo nos assuntos tratados por essa emenda da lei de 2001. E este controle não ocorre nem antes, nem depois da ação do agente estatal. Em muitos momentos do Patriot Act, é disso que se trata. A lei parece tornar-se mais restritiva, controlando mais o governo, já que aponta para funções ou procedimentos para os quais antes não eram apresentados os limites. Ocorre que com a especificação textual desses elementos, constrói-se uma permissão, e não a uma proibição; o que faz com que a prática governamental seja menos limitada, mais livre²⁰¹.

Para a última alteração, assinalada como item (4), deve-se notar que a posse desses equipamentos pelos próprios agentes estatais, e o fato de que as investigações prescindam do suporte dos fornecedores do serviço, dificulta ainda mais o controle das ações de rastreamento empreendidas. Isso porque, uma vez com os aparelhos e o conhecimento sobre como operá-los, é possível que ninguém, além do próprio governo – ou mesmo, além do próprio agente –, tome conhecimento das ações que estão sendo levadas a cabo. Com essa alteração, o Patriot Act permitiu que o governo passasse a

²⁰⁰ Para texto da Quarta Emenda, cf. nota 106, *supra*.

²⁰¹ Outra alteração que analisamos e que utiliza o mesmo método, visando obter o mesmo resultado, é a mudança realizada pela seção 106 do Patriot Act, discutida anteriormente neste capítulo.

utilizar, legalmente, o sistema DSC 1000. O sistema ficou mais conhecido pelo nome “*Carnivore*”, porque se dizia de que ele “mastiga” todas as informações em uma rede²⁰². Ele possui uma história interessante, que relembra o que indicamos anteriormente; que o governo Clinton já tentava aplicar à internet a legislação sobre interceptação telefônica²⁰³:

Secretly launched in June 1999 but officially announced only a year later, Carnivore made cyber-snooping in America a reality much before the introduction of the PATRIOT Act. While law enforcement officials gained access to specific accounts of Internet Service Providers (ISPs) even before Carnivore, the difference was the presence of a specific warrant for each suspect. Carnivore consists of a small box with the formidable ability to intercept all forms of internet activity, including email messages, web page activity and internet telephone communications of all the customers of compliant ISPs. Carnivore's task is to filter the ISP's network traffic and identify and convert from binary code to human-readable form, information relating to the target only.²⁰⁴

Segundo o FBI, por meio do uso de filtros, o *Carnivore* pode limitar as mensagens compreensíveis para os humanos apenas àquelas que estão incluídas nas ordens judiciais²⁰⁵. Aqui, mais uma vez, surge o problema de separar o conteúdo dos demais dados sobre a transmissão (origem e destino). A eficiência desses filtros relativamente à especificidade da informação coletada não foi provada. Como o aparelho analisa todas as informações, todo o conteúdo da rede será inevitavelmente armazenado – ainda que em códigos binários –, incluindo as informações de usuários sobre os quais o mandado judicial não se refere, e os conteúdos das transmissões. Assim, um eventual “erro de programação” de um agente iria disponibilizar a este uma quantidade de informação muito maior, as quais podem ser utilizadas com objetivos que em nada se relacionam com os motivos da liberação da ordem judicial.

²⁰² Cf. Arsani. *Security versus Liberty...*, op. cit.

²⁰³ Na realidade, o Judiciário vinha acatando essa interpretação dos agentes federais e emitindo ordens para interceptação de dados da internet baseando-se nessas leis. Cf. Arsani. *Security versus Liberty...* op. cit.

²⁰⁴ Arsani. *Security versus Liberty...*, op. cit.

²⁰⁵ Chang. *The USA PATRIOT Act...*, op. cit., p.6.

Com o aparente propósito de evitar esses excessos, a lei determina que após 30 dias do fim da vigência da ordem judicial, os registros da utilização do aparelho sejam apresentados ao tribunal emissor do mandado, e que tais registros sejam mantidos em seu formato eletrônico, quando o aparelho for configurado para realizar os registros automaticamente²⁰⁶. Analisando as conclusões da pesquisa que o *Illinois Institute of Technology Research* fez com o *Carnivore*, Asrani Sheetal expõe o seguinte:

The only version of Carnivore that was publicly reviewed allowed the wholesale alteration of collected data without leaving any evidence of such alteration. What this means is, it is impossible to definitively determine which agent set or changed the filter configuration, or what configuration was used to collect any given set of data. Moreover, the relationship between the configuration, the collected data and other investigative activities may be difficult to establish, and the time and date stamps placed on data collected are subject to error.²⁰⁷

Logo, a revisão judicial não é capaz de impedir que se extrapole o mandado conseguido, assim como tampouco é capaz de responsabilizar legalmente qualquer um por cometer tais excessos. Novamente, como em outros pontos do Patriot Act, não há prevenção, nem “remédio”.

²⁰⁶ **18 USC 3123** (a)(3) (22/01/2002):

(A) Where the law enforcement agency implementing an ex parte order under this subsection seeks to do so by installing and using its own pen register or trap and trace device on a packet-switched data network of a provider of electronic communication service to the public, the agency shall ensure that a record will be maintained which will identify -

- (i) any officer or officers who installed the device and any officer or officers who accessed the device to obtain information from the network;
- (ii) the date and time the device was installed, the date and time the device was uninstalled, and the date, time, and duration of each time the device is accessed to obtain information;
- (iii) the configuration of the device at the time of its installation and any subsequent modification thereof; and
- (iv) any information which has been collected by the device.

To the extent that the pen register or trap and trace device can be set automatically to record this information electronically, the record shall be maintained electronically throughout the installation and use of such device.

(B) The record maintained under subparagraph (A) shall be provided ex parte and under seal to the court which entered the ex parte order authorizing the installation and use of the device within 30 days after termination of the order (including any extensions thereof).

²⁰⁷ Arsani. **Security versus Liberty...**, op. cit.

Essa seção do Patriot Act é abordada por comentadores também sob a ótica das divergências dessas provisões com a Quarta Emenda da Constituição americana²⁰⁸, que garante o “direito à privacidade”. A Quarta Emenda requer uma causa provável (*probable cause*) para a emissão de um mandado de buscas e apreensões, sem a qual tais procedimentos seriam ilegais. Como se percebe, o controle estabelecido não é tão rígido, e poderia ser flexibilizado por argumentos interpretativos. Mesmo assim, o texto do Patriot Act diminui ainda mais as exigências para a emissão desses mandados, ao exigir apenas que eles sejam relevantes para uma “investigação criminal em andamento”, o que, como se percebe, “sugere um nível muito baixo de provas, muito menor do que a ‘causa provável’.”²⁰⁹.

A utilização da tecnologia aqui discutida deve, de fato, ser entendida como um procedimento de busca. Isso não apenas permite compreender a real consequência sobre a privacidade dos indivíduos, como também permite contrapor as exigências da lei àquela da Constituição. Corroborando esse argumento, vale lembrar que, em um caso que chegou à Suprema Corte, em 2001, um agente policial havia conseguido um mandado de busca para uma investigação que acusaria um indivíduo de infringir as leis federais de drogas. Um dos principais instrumentos que permitiu a obtenção do mandado foi um aparelho de captação de fontes térmicas, com o qual se identificou o calor que emana de lâmpadas de alta voltagem utilizadas para viabilizar a plantação de maconha em ambientes fechados. A posição majoritária da Suprema Corte argumentou que o procedimento era equivalente a uma busca sem mandado, já que, se não fosse pela nova tecnologia, as provas apresentadas na solicitação da ordem judicial deveriam ter sido obtidas com a presença física do agente na residência investigada²¹⁰. Ainda nesse sentido, de mostrar o impacto dessas tecnologias sobre a privacidade, Asrani faz uma comparação entre um mandado de busca que requer uma presença física, e um mandado que autoriza interceptar informações da internet com o uso do sistema *Carnivore*:

²⁰⁸ Cf. nota 106, *supra*.

²⁰⁹ Asrani. *Security versus Liberty...*, op. cit.

²¹⁰ Para o caso cf. **Kyllo v. United States**, 533 U.S. 27 (2001). The Oyez Project, disponível em: http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2000/2000_99_8508/. Nancy Chang argumenta que a decisão, do modo como foi justificada – sobre a novidade do equipamento –, representa um enfraquecimento das proteções da Quarta Emenda: “Implicit in the Court’s holding is the principle that once a technology is in general public use and its capabilities are known, a reasonable expectation of privacy under the Fourth Amendment may no longer attach”.p.4. (Chang. *The USA PATRIOT Act...*, op. cit., p.6).

permitir a utilização do equipamento seria como obter um mandado de busca para um prédio inteiro, quando o suspeito real é apenas um dos moradores²¹¹.

A interferência na privacidade que o Patriot Act autoriza não está apenas nessa seção. Na verdade, há outras que foram mais utilizadas pelos agentes federais e cujos abusos por parte destes tiveram que ser reconhecidos pelo próprio governo. As emendas realizadas pela seção 505²¹² do Patriot Act dispensavam qualquer mandado judicial para obtenção de dados dos clientes de empresas de telefonia e internet. Segundo as determinações dessa seção bastava que um funcionário do FBI apresentasse uma “carta” aos provedores de serviço para que estes tivessem que revelar os registros e dados das contas de seus clientes. O uso feito dessa seção é um caso à parte, e será discutido no próximo capítulo²¹³.

6. Title III – International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001

6.1. Seção 377: Extraterritorial jurisdiction

Conteúdo da Seção:

A seção 377 do Patriot Act é uma emenda à seção 1029 do título 18 do USC²¹⁴ que trata das proibições e penas relativas à produção, utilização, posse, solicitação não autorizada ou tráfico de dispositivos de acesso²¹⁵ não autorizados,

²¹¹ “To use an analogy, Carnivore allows the FBI to access an *entire block* of apartments on suspicion of just *one* tenant.” (Arsani. **Security versus Liberty...**, op. cit. Grifos meus).

²¹² Codificada como 18 USC 2709.

²¹³ Cf. parte II, cap. VI, 1.

²¹⁴ **18 USC 1029**: “Title 18 - Crimes and criminal procedure”; “Sec. 1029. Fraud and related activity in connection with access devices”

²¹⁵ O termo utilizado é “access device” que não inclui apenas aparelhos ou instrumentos físicos, mas também senhas e números. O termo é definido na própria seção (**18 USC 1029** (e)): “(1) the term “access device” means any card, plate, code, account number, electronic serial number, mobile identification number, personal identification number, or other telecommunications service, equipment, or instrument identifier, or other means of account access that can be used, alone or in conjunction with another access

falsificados ou de dispositivos que foram expedidos para outra pessoa. Além disso, discorre sobre a produção, utilização e posse de: equipamentos que permitem o uso de serviços de telecomunicação de modo não autorizado; dispositivos que permitem interceptar informações de outros meios de comunicação; programas de computadores (*software*) ou seus componentes físicos ou periféricos (*hardware*) capazes de inserir ou modificar as informações de identificação presentes em um aparelho de telecomunicação a fim de utilizá-lo de modo não autorizado e; registro de transação de sistemas de cartão de crédito com a intenção de fraude.

O Patriot Act acrescenta a essa lei a subseção (h)²¹⁶ que diz que qualquer pessoa que viole essas proibições fora da jurisdição dos EUA estará também sujeitas às penas previstas caso as infrações envolvam instituições americanas, ou caso a pessoa tenha armazenado ou transportado do país, ou para o país, qualquer artigo que contribua para que se cometa alguma das infrações.

Considerações

O título do Patriot Act ao qual pertence essa seção diz respeito ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. A questão relaciona-se sob certa perspectiva, com a compreensão do terrorismo como uma alternativa que luta para se impor contra o Estado. Tal discussão é feita no artigo “A Razão Terrorista”²¹⁷, no qual Roberto Romano realiza uma aproximação comparativa entre Estado e terroristas sob a perspectiva de suas racionalidades, mostrando que os últimos pretendem adquirir o que

device, to obtain money, goods, services, or any other thing of value, or that can be used to initiate a transfer of funds (other than a transfer originated solely by paper instrument)”.

²¹⁶ **18 USC 1029** (01/22/02):

(h) Any person who, outside the jurisdiction of the United States, engages in any act that, if committed within the jurisdiction of the United States, would constitute an offense under subsection (a) or (b) of this section, shall be subject to the fines, penalties, imprisonment, and forfeiture provided in this title if -

- (1) the offense involves an access device issued, owned, managed, or controlled by a financial institution, account issuer, credit card system member, or other entity within the jurisdiction of the United States; and
- (2) the person transports, delivers, conveys, transfers to or through, or otherwise stores, secrets, or holds within the jurisdiction of the United States, any article used to assist in the commission of the offense or the proceeds of such offense or property derived therefrom.

²¹⁷ Romano, Roberto. **A Razão Terrorista**. In: O Desafio do Islã e Outros Desafios. São Paulo: Perspectiva, 2004.

os primeiros conseguiram historicamente: os monopólios da força, da norma jurídica e da taxa²¹⁸. Após a conquista desses monopólios, diz o autor, o terrorista pretende ser aquele que “‘verte sangue sem culpa’, atributo dos mais antigos governos”.

Enquanto luta por se tornar poder constituído, o terrorismo tenta se financiar com fundos que certamente são de grandes proporções, e que circulam no sistema financeiro mundial sem destino conhecido. Assim, a importância de uma provisão que visa contrariar o financiamento do terrorismo é óbvia, dado que organizações terroristas também necessitam de fundos para planejar ou executar suas ações – ainda que em geral os executores dos atentados não recebam soldos, diferentemente dos agentes estatais. A compreensão da lei parece ser a de que parte desse valor é reunida por meio de quebra dos sistemas de segurança das instituições que realizam atividades financeiras.

Novamente pode ser observada a pretensão de fazer uma lei potencialmente válida internacionalmente. A construção do texto aqui ocorre de um modo diferente do que foi observado em passagens anteriores, nas quais apenas se determina a validade internacional da norma. Utiliza-se, neste trecho, a estrutura condicional “if...would”²¹⁹ para se referir à situação na qual a lei é aplicável, estabelecendo uma comparação com o modo de conduta determinado pela lei dentro do próprio território. Devido à utilização dessa estrutura, a aplicação internacional da lei é apresentada de modo menos incisivo, entendimento que se sustenta também se observarmos que a lei expressa como condição de sua validade extraterritorial o fato de que a fraude afete alguma entidade que esteja sob jurisdição americana (“*within the jurisdiction of the United States*”).

Pode-se pretender, com essa relativização, conferir alguma legitimidade lógica à nova alteração. Poderia ser que, sob o argumento de que o sistema financeiro é global e de que grande parte da matriz desse sistema pertence aos EUA, se sustentasse que os crimes que prejudicassem as instituições financeiras presentes no país deveriam também poder ser punidos pelo Estado encarregado de proteger suas propriedades, isto

²¹⁸ Esse tríplice monopólio é problemático em qualquer situação, e traz consigo constantes ameaças às quais a teoria política tem tentado apresentar contraposições. Quanto a isso, no artigo citado, Romano argumenta: “Os Estados oficialmente constituídos, mesmo levando-se em conta as salvaguardas democráticas, tendem a ultrapassar as cancelas que protegem as múltiplas éticas dos setores estabelecidos em seu interior, passando perigosamente da forma democrática à exclusiva *raison d’État*, chegando rápido ao terrorismo de Estado”. (p.73)

²¹⁹ Cf. nota 216, supra.

é, o próprio Estados Unidos. Se este é o raciocínio, trata-se de um sofisma. Premissa Maior: crimes contra a propriedade de uma pessoa são punidos pelo Estado que possui jurisdição sobre ela. Premissa Menor: Os Estados Unidos possuem jurisdição sobre as propriedades das instituições financeiras (pessoas jurídicas). Conclusão: crimes contra a propriedade das instituições financeiras americanas devem ser punidos pelos Estados Unidos.

Certamente que, por mais preciso que seja o cálculo subjacente a este argumento, tal compreensão não corresponde às situações às quais pretende ser aplicada, pois ainda que o Estado possua jurisdição sobre as instituições financeiras, ele não a possui no que se refere ao indivíduo que pretende punir. Portanto, se a aplicação da lei²²⁰ se dá sobre o indivíduo e não sobre a instituição financeira que sofreu a fraude, não seria possível sua aplicação legítima.

Pode-se analisar a questão sob uma perspectiva mais prática, o que também permite perceber a anormalidade das proposições da lei em questão. O processo de globalização econômica gera, em muitos casos, o conflito entre os direitos dos diversos países. Quando se trata do direito internacional privado, alguns contratos definem como seriam resolvidos os eventuais desacordos entre as partes. As opções são geralmente a arbitragem ou um acordo sobre o foro no qual o processo será apresentado, caso se pretenda submetê-lo ao Judiciário de algum país. Quando se trata de crimes, como é o caso que analisamos, temos de nos referir também às relações diplomáticas entre os países.

O padrão é, primeiramente, que as entidades não-nacionais estejam protegidas pela lei do lugar em que se encontram e não do Estado de origem. Assim sendo, o julgamento do crime – caso o ato seja entendido como crime na jurisdição nacional em questão – e o cumprimento das penas, se darão segundo essas leis. É pela relação diplomática entre os países que se busca realizar satisfatoriamente a punição de um ato que envolva um nacional e um estrangeiro. Por um lado, essas relações

²²⁰ A lei se aplica ao indivíduo que comete à fraude; a instituição financeira preserva o *direito* de buscar sua punição ou a reparação do dano. A afirmação pode ser mais bem entendida a partir da diferenciação entre “lei” e “direito” feita por Hobbes (*Leviatã...*, op. cit., I, 14). Segundo o autor, a lei é aquilo que gera impedimentos ao indivíduo e, portanto, um obstáculo. O direito, na medida em que é permissão para agir é desobstrução, isto é confere ao indivíduo a possibilidade de agir sem obstáculos. No caso que analisamos, o que está em questão não é a aplicação do direito, mas a aplicação da lei, a restrição.

diplomáticas funcionam no sentido de garantir a regularidade dos procedimentos para aquele que está fora do país de sua cidadania, de modo que um estrangeiro – indivíduo ou grupo econômico – não seja julgado sem critérios pelo país em que está. Por outro lado, e é isto que se aplica ao caso concreto que discutimos, as relações diplomáticas atuam no sentido de assegurar que um crime cometido contra o estrangeiro não seja ignorado pelo governo do país em que ele está. Além disso, elas evitam que a ausência de punição se transforme em motivo de conflito entre Estados, impedindo uma situação na qual um Estado X busca punir o cidadão de um Estado Y, no território de Y, devido à infração que o criminoso cometeu neste mesmo território, contra aquele que é cidadão de X.

Se interpretada para permitir a extra-territorialidade de sua aplicação, a lei parece desconsiderar que existem outros procedimentos que não dependem da intromissão na jurisdição de outro Estado para atingir o fim a que se propõe. Certamente que isso é feito, como se argumentei em outras passagens, devido a uma valorização do próprio poder. Se é preciso ponderar este entendimento que aqui se apresenta, convém dizer que é verdade que as novas provisões da subseção (h) podem ser lidas como um dispositivo legal para iniciar uma solicitação a outro país de um processo de extradição de criminosos do sistema financeiro. Pelo título da seção analisada²²¹, pelo objetivo declarado do Patriot Act²²², pela possibilidade mencionada expressamente na seção 101²²³ de que o fundo antiterrorismo pode ser utilizado para “detenções em países estrangeiros, de indivíduos acusados de atos de terrorismo que violem as leis dos Estados Unidos”²²⁴, e pelo histórico do Executivo e do Judiciário americano nos assuntos relativos às relações exteriores²²⁵, essa possibilidade parece ser a menos provável – ainda que fosse a possibilidade logicamente mais improvável.

Vale sublinhar ainda que, diferentemente da alteração do Patriot Act, a lei presente no US Code originalmente, não possuía como foco central as atividades financeiras, mas quaisquer crimes decorrentes da utilização não autorizada de códigos ou instrumentos de acesso para a aquisição de valores, bens ou serviços. Esta diferença

²²¹ “Section 377: Extraterritorial jurisdiction”.

²²² Cf. nota 7, *supra*.

²²³ Cf. item 4.1, *supra*.

²²⁴ Cf. nota 70, *supra*.

²²⁵ Cf. parte II, cap. II.

pode ser notada comparando-se o nome da seção e do título onde se localiza a emenda (no Patriot Act)²²⁶, com os nomes da seção e do título do local da lei original (no US Code)²²⁷. Por mais que tal alteração pretendesse modificar especificamente a questão do fluxo financeiro – já que pertence ao título III do Patriot Act – ela efetivamente se estende às alterações para as demais previsões da lei.

Pode-se, portanto, pretender aplicar a lei para a punição de pessoas que utilizam programas ou procedimentos que fazem com que os computadores não revelem seu IP²²⁸ (*Internet Protocol*)²²⁹. Esta possibilidade surge porque é possível argumentar que esses programas alteram ou omitem a identificação do indivíduo que utiliza um serviço de telecomunicação. Entendendo-se assim, pode-se considerar que essa alteração tenha como objetivo a aquisição de dinheiro ou de “outras coisas de valor”²³⁰, categoria na qual é possível inserir, por exemplo, a informação.

Pelo que foi dito acima, portanto, a lei pode ter utilidade desde o combate ao compartilhamento de arquivos na internet, até o combate à invasão do sistema de informação do governo – ainda que a emenda esteja situada no título sobre combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de terrorismo. Pode-se estabelecer controle sobre indivíduos que realmente tentam obter essas informações ou, potencialmente, sobre pessoas que apenas pretendem não se identificar ao utilizar o serviço de internet por qualquer motivo que seja. Para que este último caso ocorra, basta indicar que os equipamentos da pessoa que busca não se identificar “podem ser utilizados para iniciar

²²⁶ “Title III – International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001”. “Sec. 377. Extraterritorial jurisdiction”.

²²⁷ “Title 18 - Crimes and criminal procedure”; “Sec. 1029. Fraud and related activity in connection with access devices.”

²²⁸ O IP de um usuário da internet é o código que este usuário recebe do provedor de acesso ao se conectar à internet. Esse código, portanto, permite identificar um computador que está acessando as informações. A partir da identificação do IP é possível conhecer o local de origem da conexão e, por fim, identificar o usuário – caso não se trate de um computador de uso público sem registro daqueles que o utilizaram. Uma definição resumida e que facilita o entendimento é a seguinte: “IP address – in full Internet Protocol address: Number that uniquely identifies each computer on the Internet. A computer's IP address may be permanently assigned or supplied each time that it connects to the Internet by an Internet service provider(...)” (Britannica Concise Encyclopedia. **IP address**. Reproduzido em: The Free Dictionary. Disponível em: <http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/IP%20address>).

²²⁹ Essa leitura da aplicação da lei à internet é possível porque, como foi discutido, a lei regula também o uso de equipamentos que permitem o uso de serviços de telecomunicação. Devido à definição de telecomunicação possibilita-se a aplicação de lei sobre o serviço de internet. O termo “telecomunicação” é definido em **47 USC 153**: “(43) Telecommunications – The term “telecommunications” means the transmission, between or among points specified by the user, of information of the user's choosing, without change in the form or content of the information as sent and received.”

²³⁰ Ver definição de “Access Device”, na nota 215, supra.

transferência de fundos”²³¹, como apresenta o texto da lei. A emenda estende essas provisões para usuários de todo o mundo, caso a “ofensa envolva um dispositivo de acesso” controlado ou pertencente a uma instituição financeira ou “outra entidade sob a jurisdição americana”²³². Em todo caso, o que se está pretendendo garantir é que a identidade daquele que utiliza o serviço de telecomunicação esteja disponível a qualquer momento.

Como busquei mostrar anteriormente, a identidade é sem dúvida instrumento de controle, e essa necessidade de controle é componente da idéia de razão de Estado²³³. Para a razão de Estado, a técnica consiste em ver sem ser visto²³⁴. Trata-se da discussão do saber do Estado que pretende se expandir o máximo possível sobre todas as atividades, mas que pretende sempre se manter secreto²³⁵. Por esse motivo as informações do Estado devem ser protegidas e as dos cidadãos devem estar constantemente disponíveis. Na medida em que esse controle pretende ser exercido sobre a informação, ele permite ao Estado se antecipar ou estar em vigília contra qualquer coisa que o contrarie ou, pior, que a paranóia dos órgãos de segurança ou do soberano julgue poder contrariá-lo.

²³¹ Cf. nota 215, *supra*.

²³² Cf. nota 216, *supra*.

²³³ Cf. parte I, cap. IV, 3.1.

²³⁴ No editorial do New York Times “**White House Mirror**” (24/06/2007), já citado, inicia-se do seguinte modo a discussão acerca da transparência do governo: “President Bush has turned the executive branch into a two-way mirror. They get to see everything Americans do: our telephone calls, e-mail, and all manner of personal information. And we get to see nothing about what they do.”.

²³⁵ Aponte-se que a tendência geral da razão de Estado é a de preservar o segredo sobre si e impedir o segredo sobre os cidadãos (Cf. parte I, cap. IV, 3).

Capítulo VI

Pós-Patriot Act: abusos do governo Bush e renovação da lei

*We are not granting this authority to the FBI of the 1960's, which was nearly devoid of congressional oversight. In contrast to its overreaching in the past, today's FBI honors the rule of law, is bound by executive order and Attorney General guidelines, and is subject to the vigorous oversight of Senate and House Intelligence Committees. Congress will monitor closely the FBI's use of administrative subpoenas and other USA PATRIOT Act authorities and will ensure that those authorities are not used for `fishing expeditions.'*¹

Se os apoiadores do governo e demais conservadores argumentavam que os críticos do Patriot Act deveriam tratar do que o Presidente estava efetivamente fazendo com as provisões das leis, e não das possibilidades que ela lhe conferia², eles logo teriam que encontrar outro discurso para sustentar suas posições. Vários “abusos”³ foram descobertos com o passar do tempo, e certamente outros ainda serão⁴. Como era a preocupação principal de muitos críticos, tais excessos se voltaram contra os próprios

¹ Relatório da Comissão de Inteligência do Senado, apresentado pelo presidente da Comissão, Senador Pat Roberts, no contexto da renovação do Patriot Act. Cf. **Additional Views of Senators Roberts, Hatch, Dewine, Bond, Lott, and Chambliss**. Senate Report 109-85. 16/06/05. p. 33 (GPO). Disponível em: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_reports&docid=f:sr085.109.pdf

² Comentei este argumento, por exemplo, na análise das seções 224 e 215 do Patriot Act (Cf. parte II, Cap.V, 5.1 e 5.2).

³ Coloco o termo entre aspas, porque, como vimos, a lei autoriza muito do que mais tarde se julgaria indesejável que se fizesse. Assim, é difícil dizer que, em muitos desses casos, a lei realmente sofreu um abuso. Isto é, ações ilegais foram também constatadas, contudo, muitas vezes, o que se fez foi usar do modo mais abrangente possível os dispositivos que a lei conferia. Nesse último caso, a questão é mais de interpretação do que de explícita violação da lei – e por esse motivo busquei sustentar em outras passagens que a crítica de uma lei deve observar as possibilidades que ela confere, e não apenas as políticas realizadas em um contexto circunscrito a uma gestão. Muito do que foi e será apresentado como “abusos” é, na verdade, uma possibilidade já prevista em lei, sendo que não se trata de um abuso da lei, mas, de um “abuso” cometido pela discricionariedade do chefe do Executivo ao utilizar tal lei de modo indesejável.

⁴ Trataremos apenas de citar alguns dos casos, sem pretender aprofundar a discussão legal ou as controvérsias judiciais que certos deles envolveram. No site da *American Civil Liberties Union* vários exemplos, relacionados às diversas provisões do Patriot Act podem ser encontrados. De especial ajuda é a publicação da ACLU produzida para discutir a renovação dos dispositivos que vencem em 2009: **Reclaiming Patriotism - A Call to Reconsider the Patriot Act**. Março de 2009. Cf. American Civil Liberties Union. **Patriot Act – Eight Years Later**. Disponível em: <http://www.reformthepatriotact.org/>.

cidadãos americanos. Sem dúvida, porém, eles ocorreram, como também se previa, com um padrão discriminatório, afligindo muito mais os estrangeiros. Mais ainda, os novos poderes se direcionaram àqueles de origem árabe ou de religião muçulmana. Na votação final da lei no Senado, ainda em 2001, o senador Feingold expunha que isso seria o mais provável⁵. Um ano depois, ao tratar da prática de prisões preventivas, e criticar a idéia da necessidade de um novo equilíbrio entre segurança e liberdade⁶, Kate Martin, diretor da organização *Center for National Security Studies* (CNSS), apontava a seletividade étnica sobre a qual a suposta segurança se baseava:

A final comment: this is not such an easy question politically. It is not a question of balancing the rights of terrorists versus the security of the rest of us. That would be easy. Rather, it is a question of balancing the violations of the rights of others – foreigners, religious and ethnic minorities – to make the majority feel safer, and that politically is a much more difficult problem to deal with. It is an essential problem to deal with so that we do not sacrifice rights for some illusory notion of security.⁷

Bush não podia esperar pela aprovação do Patriot Act, e começou a realizar sua política policial como se a lei fosse ser aprovada integralmente conforme sua vontade. Vale lembrar que a fracassada pretensão inicial do governo era obter com o Patriot Act uma autorização explícita para detenções por prazo indefinido. Várias foram as prisões realizadas em segredo, sobre as quais o governo se recusava a divulgar as acusações ou os nomes dos detidos. Nos dias que se seguiram ao 11 de setembro, 75 pessoas foram detidas por violarem leis de imigração. Em 5 de novembro de 2001 as detenções secretas do governo já chegavam a 1147 pessoas⁸.

⁵ “Now here is where my caution in the aftermath of the terrorist attacks and my concerns over the reach of the anti-terrorism bill come together. To the extent that the expansive new immigration powers that the bill grants to the Attorney General are subject to abuse, who do we think that is most likely to bear the brunt of the abuse? (...) It will be immigrants from Arab, Muslim and South Asian countries. In the wake of these terrible events our government has been given vast new powers and they may fall most heavily on a minority of our population who already feel particularly acutely the pain of this disaster.” (Feingold, Russel. **Statement Of U.S. Senator Russ Feingold On The Anti-Terrorism Bill**. 25/10/01. Disponível em <http://epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/feingold.html>.)

⁶ Sobre essa idéia, cf. parte II, cap. IV, nota 77.

⁷ Martin, Kate. **Preventive Detention of Immigrants and Non-Citizens in the United States since September 11th**. Refuge. Volume 20, No. 4 Agosto de 2002. p. 27. Disponível em: <https://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/viewFile/21270/19941>.

⁸ Center for National Security Studies. **Secret arrests**. Disponível em: <http://www.cnss.org/>.

O governo reconhecia que metade dos detidos não era interessante para as investigações em andamento, mas insistia em não divulgar as informações sobre qualquer das pessoas presas, sustentando que isso poderia atrapalhar as investigações sobre terrorismo. Outro argumento improvisado era o de que as informações não seriam liberadas para proteger a “privacidade” daquelas pessoas⁹. Grande parte dessas pessoas foi presa pela antiga agência de imigração americana (*The Immigration and Naturalization Service - INS*). Após um processo judicial iniciado pela CNSS e várias organizações civis (*CNSS v. DOJ*), o governo começou a liberar alguns dados sobre elas. Em abril de 2002 foi publicada uma lista sobre 718 estrangeiros que haviam sido presos. No documento, porém, não só os nomes tinham sido tarjados, mas também o local onde as pessoas haviam sido presas e o local onde estavam detidas. No fim de abril daquele ano, 104 dessas pessoas ainda permaneciam em custódia do governo¹⁰.

Ao considerar os casos das pessoas presas por essas detenções secretas que se seguiram ao 11 de setembro, as Cortes de Imigração¹¹ impediam que até mesmo os familiares do réu tivessem acesso às audiências. Tal proibição não era feita caso a caso, mas foi resultado de uma determinação geral que estabelecia que todas as audiências ocorreriam a portas fechadas¹². Segundo observa Kate Martin, as declarações (*affidavit*) do FBI às cortes de imigração visando justificar a necessidade das prisões preventivas não apresentavam fatos específicos, e o princípio da presunção da inocência ficava suspenso até que o FBI concluísse que a pessoa não havia cometido nenhum crime:

⁹ Martin. **Preventive Detention of Immigrants...**, op. cit., p.25.

¹⁰ Martin. **Preventive Detention of Immigrants...**, op. cit., p.25.

¹¹ Nos Estados Unidos, o julgamento de casos relacionados a leis de imigração são realizados por “tribunais” especializados. Tais tribunais pertencem ao *Executive Office for Immigration Review (EOIR)*, que é uma agência subordinada ao Departamento de Justiça. Isto é, trata-se, na verdade, de um órgão do poder executivo, onde é possível abrir processos ou recursos sobre imigração. Os julgamentos nesses tribunais são conduzidos por juízes cuja autoridade foi “delegada pelo Secretário de Justiça”. (Cf. site do Departamento de Justiça/ Executive Office for Immigration Review. **Background Information e Responsibilities**. Disponível em: <http://www.justice.gov/eoir/orginfo.htm>). O recurso ao poder judiciário por aqueles que são detidos por violarem leis de imigração, em geral, só é possível quando o processo envolve os direitos constitucionais dos estrangeiros. Fora isso, assuntos de imigração não chegam ao Judiciário: “Except for questions regarding aliens' constitutional rights, the courts have generally found the immigration issue as nonjusticiable.” (Legal Information Institute (WEX). **Immigration law: an overview**. Disponível em: <http://topics.law.cornell.edu/wex/Immigration>).

¹² “Instead of providing for individualized determinations as to the necessity for a particular hearing to be closed or for particular evidence to be heard in a closed hearing, the policy simply commanded that all hearings would be closed, even over the objections of the detainees who wished to have their hearings public, without consideration of the nature of the charges or the evidence to be offered at the hearing.” (Martin. **Preventive Detention of Immigrants...**, op. cit., p.26).

The government has turned the presumption of innocence on its head and is now seeking to jail individuals it deems suspicious until the FBI can clear them. The FBI has been providing a form affidavit to the immigration judges seeking to keep these individuals in jail that relies primarily on a recitation of the terrible facts of September 11 instead of containing any facts about the particular individual evidencing any connection to terrorism, much less constituting probable cause¹³. The affidavit simply recites that the FBI cannot, at this time, exclude the possibility that the detainee may have some information that could be relevant to the investigation. In the meantime, the individual is held in jail¹⁴.

Dentre todos os que foram detidos, algumas das pessoas foram acusadas de crimes relacionados a fraudes ou a imigração, mas, como lembra o autor citado, as acusações não justificavam prisões preventivas e, além disso, muitos estavam detidos por tempos maiores que as penas que deveriam cumprir pela infração cometida¹⁵. Depois de atrasar meses para a publicação, e após várias solicitações de congressistas, o Departamento de Justiça produziu um relatório sobre tais prisões¹⁶.

Um caso no qual a origem étnico-religiosa foi determinante para selar a sorte das vítimas do governo ocorreu no início de 2002, com a família Hamoui. A família se mudara para os Estados Unidos em 1992 porque temia ser perseguida pelo governo sírio¹⁷. Desde sua chegada eles tentavam obter asilo político no país. Assessorados por maus advogados, porém, não obtiveram êxito, e em 2000 receberam uma intimação do governo para comparecer ao serviço de imigração para que fossem deportados. O advogado, à época, aconselhou que eles desconsiderassem a carta, informando que não poderiam ser deportados enquanto ainda estava pendente a

¹³ A exigência de “causa provável” refere-se à Quarta Emenda da Constituição. Cf. parte II, cap. V nota 67.

¹⁴ Martin. **Preventive Detention of Immigrants...**, op. cit., p.26. A passagem leva uma nota de rodapé onde uma das declarações (*affidavit*) do FBI à Corte de imigração é citada.

¹⁵ Martin. **Preventive Detention of Immigrants...**, op. cit., p.26.

¹⁶ Department of Justice (Office of the Inspector General). **The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks**. Junho de 2003. Disponível em <http://www.usdoj.gov/oig/special/0306/index.htm>.

¹⁷ O pai, que trabalhava como piloto de avião para o governo sírio, realizava uma viagem levando funcionários de alta-patente do governo quando, após enfrentar uma turbulência mais intensa se viu forçado a pousar. O pouso foi bem sucedido, mas ele foi acusado de tentar ferir ou assassinar os oficiais que levava.

solicitação de asilo político feita sob o argumento de que existia o temor de tortura. Eles seguiram o conselho do advogado.

Em 2002, porém, o Secretário de Justiça John Aschcroft, autorizou um programa para deportar estrangeiros que haviam ignorado ordens de deportação. Segundo o memorando aprovado por Aschcroft, a “Iniciativa de apreensão de fugitivos” (*Absconder Apprehension Initiative*) seria produtiva:

According to the memo, 314,000 people fell into this category, but the Attorney General was mostly interested in several thousand who came from countries where the al-Qaida terrorist group operated. "We believe that some of them have information that could assist our campaign against terrorism," the memo said¹⁸.

Cerca de um mês depois desse memorando, agentes federais invadiram a casa da família enquanto todos dormiam, ainda antes de amanhecer. Uma das filhas ouviu um ruído e ao chegar à sala se deparou com uma arma que apontava para sua cabeça. Ela, sua irmã mais nova e seus pais foram presos. Mesmo após o governo assumir que eles não tinham qualquer envolvimento com a Al-Qaeda, eles permaneceram detidos por mais nove meses¹⁹ – sendo que, segundo o relato da filha, até o segundo mês eles não haviam sido informados sobre os motivos pelos quais estavam presos²⁰.

Muitos muçulmanos foram detidos ou deportados também com base nas leis reformadas pelo Patriot Act. Diversos casos estão diretamente relacionados com as novas e abrangentes definições de terrorismo apresentadas pela lei de 2001²¹. Um exemplo é o caso de Mahmoud "Mo" Alafyanouny, que viveu legalmente nos Estados Unidos por dez anos até ser deportado, em agosto de 2005. Até 2004, quando foi preso, em seu local de trabalho, Mahmoud jamais havia sido suspeito em qualquer investigação.

¹⁸ Follansbee, Joe. **On Thin ICE (the story of the Hamoui family as seen in Law & Politics)**. Detention Watch Network. 18/12/07. (Disponível em: <http://www.detentionwatchnetwork.org/node/501>).

¹⁹ Depois disso, uma decisão judicial permitiu que eles aguardassem o resultado da apelação em liberdade. Por fim, a família permaneceu nos Estados Unidos.

²⁰ Sobre o caso, cf. Follansbee, Joe. **On Thin ICE (the story of the Hamoui family as seen in Law & Politics)**. Detention Watch Network. 18/12/07. (Disponível em: <http://www.detentionwatchnetwork.org/node/501>).

²¹ Para definições de terrorismo no Patriot Act, cf. parte II, cap. V, 3.

A acusação feita pelo Juiz de imigração²² era a de que ele havia recolhido fundos para a OLP²³, quando era estudante em Amã, em 1983. Seu advogado contestou que, na época em que a doação havia ocorrido, a OLP não era considerada organização terrorista pelos Estados Unidos, mas, como o serviço de imigração argumentou que ele representava uma “ameaça à segurança nacional”, Mahmoud ficou detido por dois anos, até que desistiu do processo e foi enviado para a Jordânia²⁴.

Como é facilmente perceptível, o Patriot Act gerou efeitos que restringiam também as liberdades ideológicas das comunidades islâmicas. Pelos relatos, qualquer atividade relacionada ao apoio dos palestinos poderia ser considerada terrorista e estaria sujeita à proibição do governo. Uma reportagem do *Le Monde* apresentava os protestos de uma pessoa que vivia nos Estados Unidos desde 1986. A pessoa em questão afirmava que mesmo organizações que atuavam na Palestina com fins caritativos, haviam sido proibidas nos Estados Unidos²⁵:

En cinq ans, les cinq principales fondations islamiques ont été fermées par la cellule antiterroriste du ministère du Trésor. Des millions de dollars ont été gelés dans les banques. Aucun responsable n'a encore été inculpé pour des activités liées au terrorisme. "Il n'y a plus une organisation qui puisse travailler en Palestine", dit le militant²⁶.

Outros casos que explicitam a perseguição étnico-religiosa são citados. Em um deles, uma mulher de origem síria e seu filho, estudante universitário em Nova Iorque, foram detidos em um aeroporto ao voltar de uma conferência no Canadá. Ambos tinham passaporte americano, mas eles foram obrigados a registrar suas

²² Sobre as Cortes de Imigração, cf. nota 11, supra.

²³ A Frente para a Libertação da Palestina (FLP), organização integrante da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) é designada pelo Departamento de Estado americano como “organização terrorista estrangeira”, com base nas emenda feita pela seção 411 do Patriot Act (cf. parte II, cap. V, 3.1) nos dispositivos do *Immigration and Nationality Act (INA)*. Cf. Department of State. **Foreign Terrorist Organization**. Fact Sheet. 08/04/08. Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/08/103392.htm>.

²⁴ Lesnes, Corine. **Le cauchemar des musulmans américains**. Le Monde. 03/11/06. Disponível em: http://www.cciq.org/newsite/index.php?option=com_content&task=view&id=403&Itemid=39.

²⁵ Vale lembrar que uma das acusações que tais organizações poderiam sofrer, sob o Patriot Act, era a de serem consideradas como “organizações terroristas não-designadas” (cf. parte II, cap. V, 3).

²⁶ Lesnes. **Le cauchemar...**, op. cit., Le Monde. (03/11/06). Como aponte na análise da seção 106, o Presidente recebeu o poder discricionário de bloquear bens durante as investigações realizadas conforme aquela lei (cf. parte II, cap. V, 4.2).

impressões digitais antes de serem liberados²⁷. O fato de possuírem cidadania americana não torna o caso sem precedentes. Vale abrir um parêntese sobre cidadãos americanos perseguidos pelas agências de imigração.

Muitos cidadãos tiveram sua nacionalidade questionada e, de um modo geral, seja por assuntos relacionados a investigações de terrorismo ou não, a perseguição que o governo americano empreendeu contra imigrantes, desconsiderava, paradoxalmente, até mesmo critérios de nacionalidade. Nos assuntos relacionados à imigração, porém, os americanos “latinos” também sofreram as consequências. Como assinala a professora da Universidade de Santa Bárbara, Jacqueline Stevens, ao comentar seu artigo sobre o tema no periódico *The Nation*, a prática de fazer com que o ônus de provar a nacionalidade recaísse sobre a pessoa presa pela imigração, foi comum durante o governo Bush²⁸. No artigo relata-se que há casos em que cidadãos americanos foram presos ilegalmente por períodos que variam de um mês a cinco anos²⁹. Estima-se ainda que algo entre 3,5 mil e 10 mil cidadãos tenham sido presos pela agência de imigração, e que metade destes tenham sido deportados – em meio aos cerca de um milhão de imigrantes forçados a deixar o país entre 2004 e 2008³⁰. Ao tratar do fato de que muitas dessas pessoas não eram encontradas quando procuradas pelos familiares – pois estes não recebiam qualquer informação sobre as prisões ou deportações – um juiz de imigração, que preferiu se manter anônimo, considerou que isso “é algo que aconteceria em países do Terceiro Mundo. Não é algo que deveria acontecer aqui”³¹.

²⁷ Lesnes. **Le cauchemar...**, op. cit., Le Monde. (03/11/06).

²⁸ “ICE [Immigration and Customs Enforcement] has no jurisdiction over U.S. citizens,” said Stevens. “In reality, ICE detains thousands of people who were born in the United States and puts the burden of proving citizenship on them. Often they are people who have limited communication skills and even more limited knowledge about their rights”. (University of California. UCSB Scholar Examines Illegal Detention and Deportation of U.S. **Citizens**. Press Release. 12/06/08. Disponível em: <http://www.ia.ucsb.edu/pa/display.aspx?pkey=1799>).

²⁹ Stevens, Jacqueline. **Thin ICE**. The Nation. 23/06/08. Disponível em: <http://www.thenation.com/doc/20080623/stevens>.

³⁰ Como a agência de imigração não registra dados de cidadãos detidos, as estimativas baseiam-se em dados de organizações que trabalham com direitos de imigrantes: “ICE does not keep records on cases in which detainees claim to be US citizens. If larger trends are consistent with the pattern in Hartzler’s caseload, since 2004 ICE has held between 3,500 and 10,000 US citizens in detention facilities and deported about half. US citizens are a small percentage of ICE detentions for this period, which totaled around 1 million, but in absolute terms the figure is staggering.” (Stevens. **Thin ICE**, op. cit., The Nation. 23/06/08).

³¹ “Proving citizenship can be tough, especially when the people who might help can’t find you. An immigration judge, who requested anonymity, told me it was ‘notoriously common for people to be whisked away and nobody knows where they are. When you just want to get rid of someone, you don’t

1. *National Security Letters*

Um dos problemas mais comentados produzidos pelo Patriot Act foram as “Cartas de Segurança Nacional” (*National Security Letters* - *NSL*). Com tais Cartas, o FBI pode solicitar dados de clientes, sem ordem judicial – e sem qualquer controle pelo Judiciário antes ou depois da solicitação. Esta solicitação pode ser apresentada a diversos tipos de empresas prestadoras de serviço. Podem ser adquiridos, por exemplo, dados de empresas de telefonia ou internet, e de registros bancários.

O procedimento já era autorizado legalmente bem antes do Patriot Act, mas foi com as modificações que essa lei fez que este instrumento do governo passou a ser mais controverso. O histórico das *NSLs* remonta ao final da década de 1970, e inicia-se com em uma lei sobre “privacidade financeira” (*Right to Financial Privacy Act*), na qual havia uma seção que permitia, em caráter excepcional, que este recurso fosse utilizado para obter dados financeiros em uma investigação exclusivamente³² relacionada a “inteligência estrangeira” (*foreign intelligence*):

But the exception was just that, an exception. It was neither an affirmative grant of authority to request information nor a command to financial institutions to provided information when asked. It removed the restrictions on the release of customer information imposed on financial institutions by the Right to Financial Privacy Act, but it left them free to decline to comply when asked to do so³³.

À época, portanto, o instrumento era menos uma ordem, do que uma autorização para revelar os registros dos clientes. Devido a esse caráter flexível da

want their family to know where they are. It's something that would happen in a Third World country. It's not something that should happen [here]’.” (Stevens. **Thin ICE**, op. cit., The Nation. 23/06/08).

³² Nesse momento, mesmo as investigações que se justificavam apenas sob o signo da “segurança nacional”, sem mostrar o elemento de governos estrangeiro envolvido na investigação deveriam ser consideradas ilegais: “(...) the committee intends that this exemption be used only for legitimate foreign intelligence investigations: investigations proceeding only under the rubric of ‘national security’ do not qualify. Rather this exception is available only to those U.S. Government officials specifically authorized to investigate the intelligence operations of foreign governments,” (H.Rept. **95-1383, at 55 (1978)**. (Relatório de uma Comissão da Câmara). Citado em: Congressional Research Service - CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters in Foreign Intelligence Investigations: A Glimpse of the Legal Background and Recent Amendments**. 28/03/08. Order Code RL33320. Nota 11. p. CRS-2. Disponível em <http://fas.org/srgp/crs/intel/RL33320.pdf>.

³³ CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters**..., op. cit., p. CRS-2.

ordem de solicitação, que, então, podia ser recusada por quem a recebesse, constatou-se que muitas das solicitações feitas pelo FBI, eram negadas pelas empresas.

Diante desta situação, em 1986, durante a gestão Reagan, o Congresso resolveu alterar a lei. Inseriu-se um texto mais incisivo na lei, gerando uma autorização legal mais clara para o uso daquele procedimento. A partir de então, o uso das NSLs foi também inserido em outra lei sobre privacidade na comunicação (*Electronic Communications Privacy Act*)³⁴. Mesmo que o instrumento investigativo tivesse sido fortalecido, as circunstâncias para utilizar tal dispositivo legal continuavam limitadas³⁵.

Outras alterações foram feitas já no governo Clinton, para permitir o uso das NSLs nas investigações de funcionários do governo responsáveis por vazamento de informações de segurança nacional, e para incluir a obtenção de dados junto a instituições de crédito. Assim, após essas novas alterações, já havia quatro seções sobre NSLs no código de leis federais (*US Code*).

O Patriot Act, emenda três dessas seções³⁶ e cria uma quinta³⁷. Quanto às três seções emendadas, o relatório do Congresso expõe: “The amendments allowed NSL authority to be employed more quickly (without the delays associated with prior approval from FBI headquarters) and more widely (without requiring that the information pertain to a foreign power or its agents)”³⁸. No que se refere à provisão criada, a novidade é que com a mudança, não apenas o FBI, mas outras agências do governo passaram a poder utilizar tal procedimento na obtenção de dados³⁹. É, também, a partir do Patriot Act, que as NSLs podem ser usadas para investigações de “pessoas americanas”⁴⁰.

³⁴ CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters**..., op. cit., p. CRS-3.

³⁵ “Together the two NSL provisions afforded the FBI access to communications and financial business records under limited circumstances — customer and customer transaction information held by telephone carriers and banks pertaining to a foreign power or its agents relevant to a foreign counter-intelligence investigation.” (CRS (Doyle, Charles). *National Security Letters*..., op. cit., p. CRS-3).

³⁶ **Pub. Law 107-56 (2001)**, §505.

³⁷ **Pub. Law 107-56 (2001)**, §358 (g).

³⁸ CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters**..., op. cit., p. CRS-5.

³⁹ CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters**..., op. cit., pp. CRS-5-6: “Subsection 358(g) of the USA PATRIOT Act amended the Fair Credit Reporting Act to add a fifth and final NSL section; the provision had one particularly noteworthy feature, it was available not merely to the FBI but to any government agency investigating or analyzing international terrorism”.

⁴⁰ Como foi dito, o conceito legal de “*United States person*” envolve cidadãos americanos e residentes estrangeiros permanentes em situação legal. Cf. **50 USC 1862 (a)(1)**.

Uma nova alteração em 2004, ao modificar a definição de “instituições financeiras”, amplia ainda mais o uso das NSLs⁴¹. Mais uma mudança na lei ocorreria ainda depois desta. Ao renovar as provisões do Patriot Act que venciam em 2005, o Congresso alterou os dispositivos legais referentes às NSLs. Por um lado, dispôs-se, por exemplo, que o cumprimento das ordens das NSLs poderiam ser asseguradas judicialmente (*judicial enforcement*) e foram estabelecidas penas para quem não as cumprisse. Por outro, foram inseridos alguns dispositivos para permitir a revisão judicial, tanto do pedido de registros, quanto da chamada “gag rule”⁴² – a ordem para que o pedido de informação não fosse revelado⁴³.

O fato de incluir uma possibilidade explícita de revisão judicial não é irrelevante, já que pelas leis sobre NSLs, antes mesmo do Patriot Act, e até esta última modificação, a pessoa que recebesse uma dessas cartas solicitando informações, não poderia revelar a ninguém que tais informações lhe haviam sido solicitadas. Assim, freqüentemente se interpretava que em nenhuma hipótese tais informações poderiam ser reveladas e que, portanto, aqueles que haviam recebido a NSL não poderiam consultar um advogado para contestá-la⁴⁴. Essa proibição de revelar a ordem dos agentes a outras pessoas (“gag rule”) foi amplamente criticada após a lei de 2001, e, na verdade, as

⁴¹ Conforme comenta o relatório do Congresso, passam a estar sujeitos às NSLs “não apenas bancos e associações de crédito, mas também comerciantes de carros, joalheiros e agentes imobiliários (*real estate agents*), dentre outros”. (CRS (Doyle, Charles). *National Security Letters...*, op. cit., p. CRS-6). Vale notar que o aumento da abrangência é maior do que o relatório parece indicar quando cita tais empresas. Isto porque, na categoria “outros” à qual o relatório se refere, estão incluídas, por exemplo, empresas designadas pelo Secretário de Tesouro: “(Y) any business or agency which engages in any activity which the Secretary of the Treasury determines, by regulation, to be an activity which is similar to, related to, or a substitute for any activity in which any business described in this paragraph is authorized to engage”. (Definição de “instituições financeiras” em **31 U.S.C. 5312** (a)(2) e (c)(1); adotada pela lei **P.L. 108-177**, §374 (**12 USC 3414**(d), conforme citado em CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters...**, op. cit., pp. CRS-6-7. Nota 30).

⁴² Para o significado de “gag rule”, cf. parte II, cap. V, nota 159 e passagem relacionada.

⁴³ “Both USA PATRIOT Act reauthorization statutes — P.L. 109-177(H.R. 3199) and P.L. 109-178 (S. 2271) — amended the NSL statutes. They provided for judicial enforcement of the letter requests and for judicial review of both the requests and accompanying nondisclosure requirements. They established specific penalties for failure to comply or to observe the nondisclosure requirements. They made it clear that the nondisclosure requirements did not preclude a recipient from consulting an attorney. They provided a mechanism to lift the nondisclosure requirement. They expanded Congressional oversight and called for an Inspector General’s audit of use of the authority”. (Cf. CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters...**, op. cit., p. CRS-10).

⁴⁴ “The statutes did not indicate whether a recipient might consult an attorney in order to ascertain his rights and obligations nor whether it might ever be lifted. It was this silence in the face of a seemingly absolute, permanent nondisclosure command that the Doe courts found constitutionally unacceptable (*Doe v. Ashcroft*, 334 F.Supp.2d 471, 522 (S.D.N.Y. 2004). and *Doe v. Gonzales*, 386 F.Supp.2d 66, 78-81 (D.Conn. 2005) and that perhaps led to the reconstruction of the NSL confidentiality requirements in their current form.” (CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters...**, op. cit., p. CRS-12).

questões nela envolvidas não foram integralmente solucionadas com as emendas da lei de renovação do Patriot Act. Até dezembro de 2008, nos processos judiciais que enfrentou defendendo a *gag rule*, o governo foi sempre derrotado, sendo que a provisão foi, duas vezes, julgada inconstitucional⁴⁵.

A utilização que o governo Bush fez das *National Security Letters* é um exemplo de quanto espaço as liberdades individuais perderam em benefício de um maior poder de controle por parte do governo. Diversos tipos de registros de pessoas foram solicitados pelo governo por meio das NSLs, principalmente registros telefônicos e informações sobre uso de e-mails. Os números foram divulgados por ocasião de dois relatórios produzidos pelo Departamento de Justiça, entre março de 2007 e março de 2008, agindo sob a exigência da lei de renovação do Patriot Act. Nos relatórios constavam apenas os dados do governo Bush, posteriores a 2003. O resumo estatístico feito pela organização *Electronic Privacy Information Center* apresenta bem alguns dados dos relatórios:

The Inspector General's report detailed the FBI's use of NSLs from 2003 to 2005. All of the below statistics were taken from this report:

*** Total number of NSL requests from 2000 (prior to passage of the Patriot Act): about 8,500.**

*** Total number of NSL requests from 2003-2005 (after passage of the Patriot Act): 143,074.**

2003: 39,346

2004: 56,507

2005: 47,221

*** Percentage of NSL requests generated from investigations of U.S. Persons⁴⁶:**

2003: about 39%

2004: about 51%

⁴⁵ Cf. American Civil Liberties Union - ACLU. **National Security Letters**. Disponível em: <http://www.aclu.org/safefree/nationalsecurityletters/index.html>

⁴⁶ Sobre “United States person”, cf. 40, *supra*.

2005: about 53%

*** Type of investigation connected to NSL requests (2003 through 2005):**

Counterterrorism: 73.6%

Counterintelligence: 26%

Foreign Cyber Investigations: 0.4%.⁴⁷

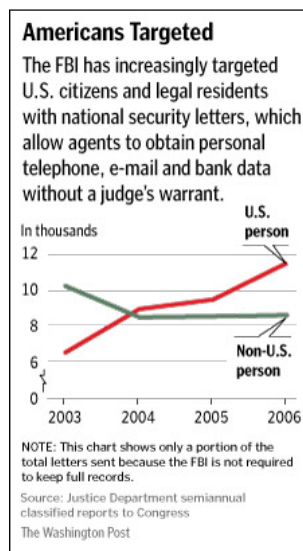
O aumento numérico e o fato de que metade das investigações já se concentrava em “pessoas americanas”⁴⁸, mostra que o dispositivo teve uma alteração significativa de sua característica, em comparação com seu propósito inicial. Além desta constatação, outro fator que gerou controvérsias, foi a “utilidade” da ferramenta no combate ao terrorismo. Das mais de 140 mil Cartas de Segurança Nacional emitidas, uma única serviu como “apoio material” (*material support*) para condenação por terrorismo⁴⁹. Um gráfico feito pelo *Washington Post* mostra como a quantidade de NSLs relativas a “pessoas não-americanas” (“*non-U.S. persons*”) se estabilizou após 2004, enquanto que o número de NSLs referentes a pessoas americanas (“*U.S. persons*”), que já vinha aumentando antes de 2003, continuou em rápida ascensão⁵⁰:

⁴⁷ Eletronic Privacy Information Center. National Security Letters. Disponível em <http://epic.org/privacy/nsi/default.html>.

⁴⁸ Tendência que teve continuidade na análise dos dados de 2006, de acordo com o segundo relatório do DoJ. Em 2006 as investigações sobre pessoas americanas chegariam a 57%. Dados citados em CRS (Doyle, Charles). **National Security Letters**..., op. cit., pp. CRS-19-20.

⁴⁹ Em outros 43 casos os dados obtidos foram utilizados em processos criminais, mas estes estavam relacionados a fraude, imigração e lavagem de dinheiro (19, 17 e 17, respectivamente). Cf. American Civil Liberties Union - ACLU. **National Security Letters by the Numbers**. 19/03/07. Disponível em <http://www.aclu.org/safefree/nationalsecurityletters/29069leg20070319.html>.

⁵⁰ Eggen, Dan. **FBI Found to Misuse Security Letters**. Washington Post. 14/03/08. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/03/13/AR2008031302277.html>.



O que estes dados significam é que o aumento no número total deve-se, sobretudo, à utilização de NSLs para investigação de “pessoas americanas”. O uso das NSLs foi, ao que parece, uma estratégia do governo para obter dados que não poderia conseguir de outra forma, já que os procedimentos autorizados para investigações de “pessoas americanas” são geralmente mais limitados do que os utilizados na investigação de estrangeiros. Ou seja, como os mandados judiciais para investigações relativas a cidadãos exigiriam indícios minimamente aceitáveis de crimes, as NSLs foram um modo que os agentes do governo encontraram para se esquivarem das dificuldades de se obter uma ordem judicial em casos relativos a “pessoas americanas”. Quanto às investigações dos demais estrangeiros, o número certamente se estabilizou porque outros recursos menos problemáticos estavam disponíveis, uma vez que, devido às emendas que o Patriot Act fez ao *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA)⁵¹, é notavelmente mais fácil obter dados de “pessoas não-americanas” por mandado judicial.

O relatório do Departamento de Justiça apresenta um caso em que um agente federal, com base na seção 215 do Patriot Act⁵², solicitou um mandado para uma investigação a uma Corte de Inteligência Estrangeira⁵³. Contrariando as expectativas, a

⁵¹ Sobre o FISA, cf. nota 151, *infra*.

⁵² Para análise da seção 215, cf. parte II, cap. V, 5.2.

⁵³ As *Foreign Intelligence Surveillance Courts-FISCs* são (cf. **50 USC 1803**) tribunais especiais que têm jurisdição para considerar pedidos feitos por agentes federais para realizarem procedimentos de “vigilância eletrônica” (*electronic surveillance*) relacionados a investigações sobre “inteligência estrangeira” (*foreign intelligence*) (para definições dos termos entre aspas, cf. **50 USC 1801**). Estas cortes sempre foram criticadas pelo segredo que as envolve e porque, até recentemente, pouquíssimas foram as

corte negou o pedido por considerar que ele afrontava as proteções da Primeira Emenda⁵⁴ da Constituição⁵⁵. Após ter o pedido negado, o FBI recorreu, em seguida, à emissão de uma NSL para obter os dados. Quando os abusos sobre as NSLs estavam sendo investigado no Congresso, a “assessora geral” (*general counsel*) do FBI expôs que ela não considerou impróprio a emissão da Carta de Segurança Nacional em tal circunstância, porque ela “discordava da conclusão da Corte”⁵⁶.

Como se constatou, os próprios órgãos do governo – Departamento de Justiça e FBI – perderam o controle sobre o uso desse instrumento. Tais órgãos expuseram que excessos foram cometidos nas emissões de NSLs e iniciaram procedimentos internos que modificariam a expedição e o controle sobre o uso de NSLs – mas preservando as possibilidades de utilização conferidas pelo Patriot Act.

A já citada *American Civil Liberties Union* alertava que apesar da quantidade de informações privadas obtidas, e da confirmação de que a grande maioria delas pertenciam a “americanos inocentes” (*innocent Americans*), até 2007 não havia lei que exigisse que qualquer das informações fossem destruídas⁵⁷. Assim, dados sobre a

ocasiões em que elas haviam modificado ou negado um pedido de mandado judicial feito pelos agentes do governo. Entre 1979 e 2001, essas Cortes haviam concedido 14.032 mandados, modificado três, e negado apenas um (cf. Simpson, Michael W. **The Foreign Intelligence Surveillance Court: Star Chamber or Star of Liberty?**. maio/07. Disponível pela SSRN: <http://ssrn.com/abstract=983820>).

Os juízes da *Foreign Intelligence Surveillance Court* são designados pelo presidente da Suprema Corte (*Chief Justice*). Inicialmente havia sete juízes designados, mas a seção 208 do Patriot Act alterou esse número para 11, acrescentando ainda que três deles deviam necessariamente residir a menos de 20 milhas do Distrito de Columbia (Pub. Law 107-56 §208, emendando 50 USC 1803(a)). Sobre essa exigência, cf. Capítulo V, 3, nota 49. Outro motivo de caráter mais “prático” para a disposição geográfica desses juízes pode também estar presente nessa alteração do Patriot Act: “A concentração de pelo menos três juízes próximos ao distrito de segurança da capital norte-americana se justifica por ser o centro do Poder Executivo norte-americano, o que possibilita a audiência constante com as autoridades encarregadas dos assuntos de Defesa nacional.” (Pinto Filho, Francisco Bilac Moreira. **O ato patriota norte-americano e a restrição a direitos**. Revista Forense - v. 104 n. 397 maio/ jun. 2008. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p.147).

⁵⁴ Sobre liberdade de culto e associação. Para texto da Primeira Emenda, cf. nota 66, Capítulo V.

⁵⁵ “[We] found that the FBI had issued [NSLs] for information about [redacted] after the FISA court, citing First Amendment concerns, had twice declined to sign Section 215 orders in the same investigation, (...)” Citado em Electronic Privacy Information Center. **National Security Letters**. Disponível em <http://epic.org/privacy/nsll/default.html>.

⁵⁶ “But the FBI went ahead and got the records anyway by using a national security letter. The FBI’s general counsel, Valerie E. Caproni, told investigators it was appropriate to issue the letters in such cases because she disagreed with the court’s conclusions.” (Eggen. **FBI Found...**, op. cit., Washington Post. 14/03/08).

⁵⁷ “The amount of information obtained by use of NSLs that the law currently requires to be destroyed – even after the information is determined to concern innocent Americans.” (American Civil Liberties Union - ACLU. **National Security Letters by the Numbers**. 19/03/07. Disponível em <http://www.aclu.org/safefree/nationalsecurityletters/29069leg20070319.html>.)

privacidade de milhares de pessoas⁵⁸, obtidos ilegalmente, e muitas vezes contrariamente à própria orientação da agência do governo – isto é, obtidos por simples uso arbitrário de poder dos agentes – seriam preservados pelo FBI.

2. Abusos diversos e algumas reações

Estes são apenas alguns exemplos dos “abusos” de poder mais evidentes do governo Bush. Outros relatos incluem perseguição a organizações ou manifestantes contrários à Guerra no Iraque. Em certos casos, ainda, tais abusos parecem tão aleatórios que não é possível analisá-los. É o caso de uma “lista de vigilância” (*watch list*) mantida pelo “Centro de Monitoramento de Terroristas” (*Terrorist Screening Center*) do FBI. Segundo dados oficiais, em março de 2009 tal lista contava com 1 milhão de “identidades”⁵⁹. As pessoas incluídas nessas listas podem ser proibidas de embarcar em vôos nos Estados Unidos, podem ter sua entrada no país impedida, ou podem ser submetidas a outros tipos de “inspeções”⁶⁰. Os “critérios” para se inserir pessoas na lista são desconhecidos, mas os nomes presentes na lista incluem pessoas mortas⁶¹, Presidentes e ex-Presidentes de alguns Estados⁶², cantores de música pop⁶³, congressistas, integrantes e aposentados das forças armadas, crianças de apenas 6 anos

⁵⁸ Em muitos casos uma NSL solicitava informações sobre o registro de vários números de telefone. Tais solicitações violavam tanto as diretrizes do FBI quanto a provisão do Patriot Act. Em um caso citado, com apenas 11 NSLs, pôde-se obter dados de 4 mil números de telefones: “Department of Justice Inspector General] Fine also pointed to the FBI’s ‘troubling’ use of the letters to obtain vast quantities of telephone numbers or other records with a single request. Investigators identified 11 such cases, involving information related to about 4,000 phone numbers, that did not comply with USA Patriot Act requirements or that violated FBI guidelines.” (Eggen. **FBI Found...**, op. cit., Washington Post. 14/03/08).

⁵⁹ O número não representa exatamente 1 milhão de pessoas, porque mais de uma “entrada” pode se referir a uma única pessoa. Isso se deve às variações de escrita dos nomes estrangeiros. Segundo a organização do FBI, esse número equivaleria a 400 mil pessoas. (cf. Eisler, Peter. **Terrorist watch list hits 1 million**. USA Today. 10/03/09. Disponível em: http://www.usatoday.com/news/washington/2009-03-10-watchlist_N.htm).

⁶⁰ Eisler. **Terrorist watch list...**, op. cit. USA Today. 10/03/09.

⁶¹ Saddam Hussein, e os nomes dos que seqüestraram os aviões em 11 de setembro de 2001.

⁶² Evo Morales e Nelson Mandela.

⁶³ Cat Stevens, que mudou seu nome para Yusuf Islam após se converter ao islamismo. O vôo em que tinha embarcado partiu de Londres, mas foi desviado antes de chegar ao seu destino nos Estados Unidos e obrigado a pousar em Maine quando se percebeu que ele estava a bordo. Na ocasião, ele foi impedido de entrar no país.

de idade, e nomes comuns inespecíficos⁶⁴, cujas entradas podem gerar efeitos sobre diversas pessoas⁶⁵. A ACLU mostrava que os relatórios do Departamento de Justiça, indicavam que a lista crescia rapidamente, a uma média de 20 mil novas entradas por mês⁶⁶.

Enfim, muitas das ações e dos procedimentos abusivos ou secretos do governo Bush ainda serão descobertos futuramente⁶⁷, assim como casos de conduta “duvidosa” de seus altos funcionários. Vale lembrar que diversas controvérsias envolveram duas figuras centrais do período Bush, os Secretários de Justiça John Ashcroft e Alberto González. Outros aspectos importantes do governo Bush sobre os quais certamente novas informações ainda surgirão, dizem respeito às “falhas” da inteligência que permitiram a realização dos atentados de 11 de setembro⁶⁸, e às informações “equivocadas” da inteligência americana que levaram à Guerra no Iraque, em 2003. Algumas informações que poderiam servir de peças-chaves para desvendar os diversos segredos do governo Bush, no entanto, certamente jamais poderão ser conhecidas. É o caso de milhões de e-mails do governo Bush, que, por lei, deveriam ser mantidos em arquivos.

Acontece que na era da informática os dados são mais facilmente “perdidos”, e, por vezes podem “desaparecer” definitivamente, sobretudo quando os

⁶⁴ Alguns dos citados pela ACLU: Robert Johnson, Gary Smith, John Williams.

⁶⁵ Cf. American Civil Liberties Union. **ACLU Watch List Counter**. Disponível em: <http://www.aclu.org/privacy/spying/watchlistcounter.html>.

⁶⁶ Para os exemplos aqui apresentados, cf. American Civil Liberties Union. **ACLU Watch List Counter**. Disponível em: <http://www.aclu.org/privacy/spying/watchlistcounter.html>. Para informações diversas sobre o tema, cf. **ACLU Challenges Government No-Fly List**. Disponível em: <http://www.aclu.org/safefree/general/17234res20030606.html>.

⁶⁷ No costume do segredo de Estado na democracia representativa, e particularmente nos Estados Unidos, é comum que diversos documentos do governo sejam liberados com o passar do tempo. Há leis específicas que tratam dos procedimentos para tornar públicos documentos anteriormente sigilosos. A *Freedom of Information Act* (FOIA) é certamente o principal instrumento legal que permite que isso ocorra. Muitos documentos que demonstravam tais abusos aqui citados foram obtidos, ainda durante o governo Bush, com base nessa lei. Outras informações, porém, provavelmente ainda serão preservadas por longo tempo, até que os abusos já não possam ser impedidos ou reparados – como também ocorre com frequência.

Demonstrando um tipo de gratidão, alguns diriam que ao menos tais documentos são liberados. Tal postura, apesar de tratar a liberdade como concessão, e de se comportar com excessiva reverência diante da autoridade, possui sua razão quando comparamos com os ainda secretos arquivos da ditadura brasileira, cujos sucessivos governos, em evidente descompasso com os países vizinhos – cujas democracias, muitos estudiosos dizem não ser “tão bem estabelecidas” quanto a brasileira – não mostram qualquer disposição para revelar os segredos daquele período.

⁶⁸ Para discussão do relatório do Congresso sobre o 11 de setembro, cf. parte I, cap. IV, 5.

computadores da Casa Branca usam um sistema “primitivo” – nas palavras de um perito de computação que trabalhou durante um tempo no governo Bush – para preservar seus e-mails⁶⁹. Desnecessário aprofundar o caso, mas, para apresentar algumas pistas de como isso aconteceu, deve-se assinalar coincidentemente os e-mails “perdidos” desapareceram após diversas decisões do governo, tomadas ainda em 2001, no sentido de modificar programas e procedimentos para arquivar e-mails.

Ao analisar a quantidade de e-mails da Casa Branca arquivados, constata-se que em diversos dias não há nenhum e-mail, e outros apresentam números muito baixos de mensagens. Até 2005, um relatório do órgão do governo responsável por preservar documentos oficiais - *National Archives and Records Administration* (NARA) – havia indicado que foram encontrados 500 dias, entre 2003 e 2005, nos quais nenhum e-mail constava nos registros. Como observa um editorial do *New York Times*, as “lacunas” no arquivamento de e-mails coincidem com períodos críticos do governo Bush, como aquele em que ocorreram os preparativos para a Guerra do Iraque⁷⁰. Além disso, os e-mails faltantes não eram apenas do Presidente, mas também de seu principal assessor, Karl Rove, do vice-Presidente Dick Cheney e de vários outros órgãos da Casa Branca.

A resposta do governo Bush ao assunto foi emblemática. Inicialmente dizia-se que esforços estavam sendo feitos para recuperar os arquivos que haviam sido perdidos por “problemas técnicos”. Por diversas vezes, porém, a partir de 2007, o governo mudou o discurso e passou a dizer que “não havia qualquer motivo para se acreditar que algum e-mail [estava] faltando”, e que não havia “provas” de que e-mails haviam desaparecido⁷¹. Mais um exemplo de como as formalidades processuais foram evocadas seletivamente: o governo Bush que não se preocupava nem em reunir “indícios” antes de agir interna ou externamente, exigia agora “provas” das acusações que lhe eram dirigidas.

⁶⁹ New York Times. **White House E-Mail Gone Missing**. Editorial. 01/03/08.

⁷⁰ NYT. **White House...**, op. cit., Editorial. 01/03/08.

⁷¹ Uma das organizações que mais se empenhou em batalhas judiciais para que esses e-mails fossem recuperados foi a *National Security Archive*, um instituto de pesquisa ligado à George Washington University (GWU). Para informações detalhadas sobre o tema, o Arquivo possui uma página com uma coletânea de notícias cf.: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20090414/index.htm>. Para a maior parte das informações aqui citadas, para uma explicação resumida, e para o desenvolvimento histórico do problema, cf. National Security Archives. **White House E-mail Chronology**. Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20080417/chron.htm>.

Frente aos incontáveis abusos, legais ou ilegais – alguns dos quais se pretendeu justificar, enquanto outros foram apenas encobertos –, a aversão ao governo Bush foi crescente ao longo de seus dois mandatos. E a contestação não vinha apenas de indivíduos ou organizações de direitos civis. Já em 2002, alguns Estados e diversas cidades começaram a aprovar resoluções condenando o Patriot Act, principalmente naquilo em que a lei se referia ao tratamento de imigrantes, e expressando as preocupações com os direitos constitucionais⁷².

Em 2008, havia 414 resoluções aprovadas por cidades, “condados” (*counties*), e Estados; cuja população somada ultrapassava a marca de 85 milhões de pessoas⁷³. Chicago foi uma das grandes cidades que, já em 2003, aprovou uma resolução com esse caráter⁷⁴. Na resolução de Chicago, resultado de negociações onde agiram em conjunto organizações civis de judeus e muçulmanos⁷⁵, pode-se ler que qualquer esforço contra o terrorismo não deve ser empreendido “às custas dos direitos civis fundamentais e das liberdades do povo de Chicago, dos Estados Unidos e do mundo”⁷⁶. Como se observa, o que se apresentava ali, na verdade, era uma clara rejeição, não só ao Patriot Act, mas aos avanços dos princípios antidemocráticos que caracterizou o governo Bush:

(...) the City of Chicago reaffirms the concepts and doctrines promulgated in the Bill of Rights and the U.S. Constitution by lawfully resisting every effort to erode those rights and protections including: freedom of religion, speech, assembly and privacy; protection from unreasonable searches and seizures; due process and equal protection to any person; equality before the law and the presumption of innocence; access to counsel in judicial proceedings; and a fair, speedy and public trial; (...) ⁷⁷.

⁷² Folha de São Paulo. **Cidades dos EUA temem abusos em luta antiterror e pedem moderação**. 24/12/02. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u49512.shtml>.

⁷³ Bill of Rights Defense Committee . **Resolutions Passed and Efforts Underway, By State**. Disponível em: <http://www.bordc.org/list.php>. Os textos das resoluções podem ser encontrados também nesse site da organização.

⁷⁴ Schepers, Emile. **Chicago: largest city to reject Patriot Act**. People's Weekly World Newspaper. 11/10/03. Disponível em: <http://www.pww.org/article/articleview/4197/>.

⁷⁵ Cassel, Elaine. **Chicago Condemns Patriot Act**. 02/10/03. Disponível em: <http://www.counterpunch.org/cassel10022003.html>.

⁷⁶ “(...) any efforts to end terrorism not be waged at the expense of the fundamental civil rights and liberties of the people of Chicago, the United States and the world (...)”(**City of Chicago Resolution**. 01/10/03. Disponível em: <http://www.bordc.org/detail.php?id=190>).

⁷⁷ City of Chicago Resolution. 01/10/03. Disponível em: <http://www.bordc.org/detail.php?id=190>.

3. Renovação

*Key provisions of the Patriot Act are set to expire next year. (Applause.) The terrorist threat will not expire on that schedule. (Applause.) Our law enforcement needs this vital legislation to protect our citizens. You need to renew the Patriot Act. (Applause.)*⁷⁸.

Alguns dos dispositivos do Patriot Act venceriam no final de 2005⁷⁹. O argumento citado acima foi incessantemente repetido durante os debates prévios à re-autorização. Como também se percebe na citação, as discussões para renovar a lei começaram cedo. Em 2004, uma das idéias principais da campanha de Bush para seu segundo mandato, foi a de que ele era mais capaz de defender o país diante das ameaças enfrentadas.

Na verdade, seria difícil entender que as discussões acerca da renovação cessaram em algum momento, fosse dentro do governo ou entre o governo e alguns congressistas. Como foi visto, o prazo de vigência da lei ficou estabelecido apenas em função da estratégia do governo de fazer com que a lei passasse rapidamente pelo Congresso. Assim, é bastante improvável que o governo tenha pretendido, em qualquer momento, utilizar as disposições legais do Patriot Act apenas como resposta emergencial aos ataques de 2001. Ao contrário, parece mais apropriado dizer que a intenção do governo, desde o início, era fazer com que tais “instrumentos” legais

⁷⁸ George W. Bush, **2004 State of the Union Address** (20/01/2004). Disponível em <http://stateoftheunionaddress.org/2004-george-w-bush>.

⁷⁹ Como foi indicado, apenas dezesseis seções do título II da lei, estavam marcadas para expirar. Cf. parte II, cap. V, 5.1.

fossem permanentes – ou como era seu argumento, que eles tivessem efeito até que o inimigo tivesse sido derrotado⁸⁰.

Em 2005, foi assim que se iniciou o debate. O governo – e apoiadores – pressionando para que a lei se tornasse permanente, e a maior parte da oposição defendendo que fosse estabelecido um novo prazo final para tais disposições. Poucos consideraram que deveriam ser revogadas as disposições que anteriormente haviam sido aceitas pelo argumento de que havia uma necessidade de resposta rápida frente a uma situação emergencial.

Em abril daquele ano, teve início uma série de audiências na Câmara e no Senado que deveriam servir como uma revisão do Congresso sobre como o Patriot Act vinha sendo utilizado. A primeira audiência ocorreu no dia 05, quando prestaram depoimento na Comissão do Judiciário do Senado, Alberto R. Gonzales, então Secretário de Justiça, e Robert S. Mueller III, diretor do FBI⁸¹. No dia seguinte eles seriam ouvidos pela Câmara. Aconteceram ainda, até a véspera da introdução formal do projeto de re-autorização, algumas audiências, em diferentes Comissões de ambas as casas do Congresso, com representantes de organizações da sociedade civil e com outros membros do governo⁸². Algo interessante é que se descobriu nessas audiências que, apesar das grandes restrições que o Patriot Act impunha sobre pessoas suspeitas de terrorismo, a lei não proibia que tais pessoas adquirissem armas de fogo. Diante da constatação de que vários indivíduos suspeitos haviam comprado armas no ano anterior, um senador sustentou que apresentaria uma emenda para que a lei impedisse que isso acontecesse⁸³.

⁸⁰ Parece relevante destacar esse caráter de perenidade da lei, uma vez que alguns estudiosos que analisaram o Patriot Act, o fizeram como se essa lei fosse apenas uma “lei de emergência”, que vigoraria por um período pré-determinado. A lei não é uma lei de exceção, que apenas teria validade enquanto durasse o estado de emergência declarado pelo Presidente (Sobre as declarações de Estado de emergência feita por Bush, cf. parte II, cap. V, nota 96). Isso se comprovou não apenas no momento de sua aprovação, mas também pelo modo como foi renovada.

⁸¹ Congressional Record, **Daily Digest - Tuesday, April 5, 2005**, p. D286-D292 (GPO’s PDF).

⁸² Cf. Congressional Record, **Daily Digest - Tuesday, April 19, 2005**; Congressional Record, **Daily Digest - Tuesday, May 10, 2005**; Congressional Record, **Daily Digest - Tuesday, May 11, 2005**; Congressional Record, **Daily Digest - Thursday, May 26, 2005**; Congressional Record, **Daily Digest - Monday, June 6, 2005**; Congressional Record, **Daily Digest - Monday, June 8, 2005**; Congressional Record, **Daily Digest - Monday, June 9, 2005**; Congressional Record, **Daily Digest - Monday, June 13, 2005**.

⁸³ “Senator Charles E. Schumer, Democrat of New York, said at the hearing on Tuesday that he planned to introduce an amendment to the Patriot Act that would bar anyone on a federal terrorism watch list from

Uma questão recorrente – talvez porque, como foi mostrado, o ponto se tornou simbólico das discussões do Patriot Act – era sobre o uso que o governo havia feito da seção 215⁸⁴, notavelmente do dispositivo que permitia solicitar os registros de clientes de estabelecimentos privados e de freqüentadores de bibliotecas. O governo não pretendia divulgar como esta seção havia sido usada. Diante dos protestos de congressistas de que os dados das agências deveriam estar disponíveis para que eles pudessem analisar os efeitos da lei, o governo passou a divulgar algumas informações que eram tidas como confidenciais até então. Na primeira audiência relatou-se que a seção 215 havia sido utilizada 35 vezes, mas que em nenhum caso tal seção havia sido empregada para obter dados em bibliotecas ou livrarias⁸⁵. Apesar de não ter feito uso da referida seção especificamente para esse tipo de estabelecimento, revela-se que dados desses locais foram obtidos, em alguns casos, por meio de procedimentos de investigação criminal comum (*traditional criminal subpoena*)⁸⁶. Ao ser perguntado, posteriormente, se o governo aceitaria excluir bibliotecas da seção 215, Gonzales fez uma comparação um tanto destoante do problema:

Noting that the Justice Department had not used the law to demand library records, Mr. Gonzales said: "It should not be held against us that we've exercised, in my judgment, restraint. It's comparable to a police officer who carries a gun for 15 years and never draws it. Does that mean that for the next five years he should not have that weapon because he had never used it?"

Mr. Specter, an ally of the Bush administration on many law enforcement issues, was not persuaded. "Attorney General

buying a gun. Mr. Schumer's proposal comes weeks after a Congressional report found that dozens of terror suspects were allowed to buy guns last year because being on a watch list does not, on its own, prevent such a purchase" (Lichtblau, **Eric. Antiterrorism Law Defended as Hearings Start**. New York Times. 06/04/05).

⁸⁴ Para análise da seção, cf. parte II, cap. V, 5.2.

⁸⁵ "FISA Court has granted the Department's request for a 215 order 35 times, as of March 30, 2005. (...). However, I can report the Department has not sought a Section 215 order to obtain library or bookstore records, medical records or gun sale records; rather, the provision, to date, has been used only to obtain driver's license records, public accommodation records, apartment leasing records, credit card records and subscriber information such as names and addresses for telephone numbers captured through court-authorized pen register devices." (Oversight of the USA PATRIOT Act. **Hearings Before the Committee On The Judiciary United States Senate**. One Hundred Ninth Congress. First Session. April 5, And May 10, 2005. Serial No. J-109-10. Washington: U.S. Government Printing Office, 2005. p.6. Disponível em: <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/pdf/109hrg/24293.pdf>)

⁸⁶ Lichtblau. **Antiterrorism Law**..., op. cit., NYT. 06/04/05.

Gonzales, I don't think your analogy is apt," he said, "but if you want to retain those records as your position, I understand."⁸⁷

Ainda nessa audiência sobre a seção 215, os funcionários do governo que deram depoimentos apresentaram informações que logo seriam desmentidas. O diretor do FBI havia afirmado que não tinha conhecimento de qualquer lei escrita que protegesse a privacidade dos registros de usuários de bibliotecas. No dia seguinte, a *American Library Association (ALA)*, publicou um comunicado, mostrando que em 48 Estados do país tais leis existiam e determinavam claramente que os registros eram privados e confidenciais. O comunicado desta associação afirmava ainda que, nos outros dois Estados, havia um reconhecimento geral dos advogados sobre a confidencialidade desses dados⁸⁸. Posteriormente, em junho, um relatório da mesma organização era citado pelo senador Feingold para contrapor as informações dadas pelo governo e mostrar que havia cerca de duzentos casos conhecidos em que se havia solicitado registros de utilização dos serviços de bibliotecas⁸⁹. Na mesma declaração, o senador expunha sua crítica às tentativas do governo de enganar Congresso:

⁸⁷ Lichtblau. **Antiterrorism Law**..., op. cit., NYT. 06/04/05. A passagem, como consta na transcrição da imprensa oficial é a seguinte: "Attorney General GONZALES. We do have an interest, however, in records that may help us capture terrorists, and there may be an occasion where having the tools of 215 to access this kind of information may be very helpful to the Department in dealing with a terrorist threat. The fact that this authority has not been used for these kinds of records means that the Department, in my judgment, has acted judiciously. It should not be held against us that we have exercised, in my judgment, restraint. It is comparable to a police officer who carries a gun for 15 years and never draws it. Does that mean that for the next 5 years he should not have that weapon because he has never used it?"

Chairman SPECTER. Attorney General Gonzales, I do not think your analogy is apt, but if you want to retain those records as your position, I understand, and let me move on." (Oversight of the USA PATRIOT Act. **Hearings Before the Committee On The Judiciary United States Senate**. One Hundred Ninth Congress. First Session. April 5, And May 10, 2005. Serial No. J-109-10. Washington: U.S. Government Printing Office, 2005. Disponível em: <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/pdf/109hrg/24293.pdf>).

⁸⁸ "Library records are, in fact, protected by written laws. In 48 states, laws declare that a person's library records are private and confidential; the remaining two states, Kentucky and Hawaii, have attorneys' general opinions recognizing the confidentiality of library records." (American Library Association. **ALA president releases statement regarding USA PATRIOT Act Senate Judiciary Committee Hearing**. 07/04/05. Disponível em: <http://www.ala.org/ala/newspresscenter/news/pressreleases2005/april2005/pahstatement.cfm>).

⁸⁹ "The Administration has repeatedly assured us that it has not used Section 215 of the PATRIOT Act to obtain library records, and Attorney General Gonzales told Congress in April that the Justice Department 'has no interest in rummaging through the library records' of Americans. Yet we now know that federal, state and local investigators have obtained library records, through both formal and informal means, nearly 200 times -- at a minimum -- since 2001." (Feingold, Russell. **Statement of U.S. Senator Russ Feingold On Reports of the Government Obtaining Library Records Nearly 200 Times Since 2001**. 20/06/05. Disponível em: <http://feingold.senate.gov/statements/05/06/2005620505.html>)

It should not have taken a privately funded American Library Association survey for Congress and the public to get this information. The President and his Administration need to stop being cagey with Congress. We need answers to basic questions about how the Administration has used the PATRIOT Act and other investigative powers. The Administration's continued attempts to dodge congressional oversight are a disservice to our constitutional system of checks and balances, and to the people whom we all serve⁹⁰.

Para introduzir o projeto de renovação no Congresso, o governo parece ter usado de tática semelhante à que empregou na aprovação do Patriot Act, em 2001. Mais precisamente, um acordo pré-estabelecido no qual o governo fazia concessões é retirado repentinamente, e novas propostas são apresentadas para serem rediscutidas. Em meados de maio de 2005, surge um texto⁹¹ que a Comissão de Inteligência, indiferente a várias críticas, decide negociar a portas fechadas⁹².

Como ocorreu também em 2001, após a retirada do acordo inicial, a proposta do Executivo para a renovação torna-se, então, mais agressiva, fortalecendo as declarações que o governo já vinha apresentando até então, de que não era suficiente apenas renovar a lei, mas que se deveria expandi-la. Uma das demandas do governo era a de que se autorizasse “intimações administrativas” (*administrative subpoenas*)⁹³. O

⁹⁰ Feingold, **Russell. Statement of U.S. Senator Russ Feingold On Reports of the Government Obtaining**..., op. cit., 20/06/05.

⁹¹ Disponível em <http://www.ala.org/ala/aboutala/offices/oif/ifissues/usapatriotactnews.cfm>. Cf. “Draft of new PATRIOT Act powers (PDF)”; e “A Bill to Permanently Authorize Certain Provisions of the PATRIOT Act and Other Matters, Senate Select Committee summary (PDF)”.

⁹² “Just a few weeks ago, critics and supporters of the sweeping antiterrorism law known as the USA Patriot Act had reduced their differences to only a handful of substantive issues, and the two sides were talking openly about finding room for compromise in renewing the law.

But now, a new proposal in the Senate Intelligence Committee - backed by the Bush administration - has sent the two sides scurrying back to their war camps. The central question is no longer whether the government's antiterrorism powers should be scaled back in the face of criticism from civil rights advocates, but whether those powers should be significantly expanded to give the F.B.I. new authority to demand records and monitor mailings without approval from a judge.” (Lichtblau, Eric. **After Talk of Compromise, Panel Is Again Split on Patriot Act**. New York Times. 25/05/05).

⁹³ As *National Security Letters*, já discutidas nesse capítulo, são um tipo específico dessas *administrative subpoenas*, restrito às provisões do US Code mencionadas. A demanda do governo era para que o mesmo procedimento investigativo pudesse ser utilizado em investigações criminais, além daquelas permitidas pelas NSLs, que diziam respeito, principalmente, a investigações de “inteligência estrangeira” – ainda que em tais investigações pudessem ser obtidos dados de “pessoas americanas”, como foi mostrado.

Consideradas de um modo mais geral, essas “intimações administrativas” são um instrumento que permite ao governo ou suas agências, obrigar alguém a testemunhar ou a revelar documentos que possam ajudar a agência a cumprir sua tarefa: “Administrative subpoena authority, including closely related national security letter authority, is the power vested in various administrative

momento foi de importância estratégica, já que aqueles que até então estavam propondo o acréscimo de instrumentos que protegessem mais as liberdades individuais, se viram perdendo espaço e tendo que adotar uma postura defensiva⁹⁴. Feingold expressou esse fato ao dizer que a discussão havia perdido o foco: “This power would provide the FBI with the authority to obtain all types of records -- from medical records to library and bookstore records -- with no court order at all. We should be placing additional safeguards on the Patriot Act, not expanding it”⁹⁵.

Vale lembrar que à época, o governo possuía maioria na Câmara e no Senado, diferentemente de 2001, quando o Senado era de maioria democrata. Assim, mesmo nas já referidas audiências públicas, a discussão não parece ter sido tão aberta quanto se poderia imaginar, sobretudo porque quem presidia a Comissão do Judiciário da Câmara – onde algumas dessas audiências ocorreram – era o deputado Sensenbrenner, o mesmo que introduzira na Câmara o texto do Patriot Act, em 2001, e o mesmo que introduziria o texto para sua renovação, em 2005. Várias queixas foram feitas ao “abuso de poder dos republicanos” e sua “tentativa de silenciar a divergência”⁹⁶. Apesar da extensão do relato, vale citar uma atitude de Sensenbrenner, digna dos Estados mais totalitários, nos quais o Legislativo é apenas o órgão onde o Executivo escreve suas vontades – um Legislativo de fachada ou um “*rubber-stamp legislature*”, como se diria em inglês:

The latest abuse comes from the gentleman from Wisconsin (Mr. Sensenbrenner), the chairman of the Committee on the Judiciary. As the committee prepares to vote on the reauthorization of the PATRIOT Act, Chairman Sensenbrenner has conducted 12 hearings on the issue, but has refused to allow

agencies to compel testimony or the production of documents or both in aid of the agencies’ performance of their duties” (Congressional Research Service (Charles Doyle). **Administrative Subpoenas and National Security Letters in Criminal and Foreign Intelligence Investigations: Background and Proposed Adjustments**. Order Code RL32880. 15/04/05. p. CRS-1).

⁹⁴ “Critics of the law acknowledged that the Bush administration and Republican leaders, through the proposal to expand the F.B.I.’s powers, might have succeeded in shifting the focus of the debate and putting advocates of civil liberties on the defensive.” (Order Code RL32880. 15/04/05. p. CRS-1).

⁹⁵ Statement of U.S. Senator Russ Feingold On the FBI’s Administrative Subpoena Proposal Discussed at Today’s Senate Intelligence Committee Hearing. 24/05/05. Disponível em: <http://feingold.senate.gov/statements/05/05/2005524A36.html>.

⁹⁶ Estes são os termos sob os quais estão gravados nos Registros do Congresso os protestos de alguns deputados sobre tais comportamentos: “Abuse of power by republicans” e “Republicans silence opposition to Patriot Act in Committee hearing”.

almost any testimony from those who oppose the PATRIOT Act or its provisions.

Opposing testimony was allowed only after the gentleman from Michigan (Mr. Conyers) used the rules of the committee to force the chairman to hold a hearing that included Democratic panelists. Clearly miffed by this action, the gentleman from Wisconsin (Chairman Sensenbrenner) scheduled the hearing for just 18 hours later on a Friday morning when the House was not even in session. And that is not the worst of it.

During the actual hearing, the gentleman from Wisconsin (Chairman Sensenbrenner) rudely cut opposition voices off, and then abruptly and unilaterally concluded the hearing without a vote of the committee. After Democrats called a point of order, he gaveled the hearing to a close and left the room. When Democrats continued to voice their opposition, he turned the microphones off. When that did not stop them, he turned the lights off in the room⁹⁷.

Alguns dias depois, o governo chegou a sofrer um revés, quando uma lei sobre dotação de recursos orçamentários⁹⁸ foi aprovada com uma emenda que proibiu que o valor que estava sendo liberado pudesse ser utilizado para cobrir gastos com procedimentos investigativos previstos em uma seção do Patriot Act⁹⁹. Esta lei foi aprovada sobretudo em uma base partidária – apesar de ter recebido 31 votos favoráveis por parte dos republicanos¹⁰⁰. A votação foi a primeira daquele ano que se referia de algum modo ao Patriot Act. Por isso, e pela margem de votos significativa que recebeu, a aprovação da lei foi comemorada por opositores do governo como algo que mostrava que o governo teria poder limitado nas negociações para renovar a lei antiterror.

⁹⁷ Relato da deputada Wasserman Schultz . **Republicans Silence Opposition to Patriot Act in Committee Hearing**. Congressional Record; House of Representatives. 16/06/05. p. H4566 (GPO's PDF).

⁹⁸ Science, State, Justice, Commerce, And Related Agencies Appropriations Act, 2006.

⁹⁹ “H.R. 2862. Offered By: Mr. Nadler. AMENDMENT NO. 9: Page 108, after line 7, insert the following:

TITLE VIII--ADDITIONAL GENERAL PROVISIONS

SECTION 801. None of the funds made available in this Act may be used to issue a national security letter, for health insurance records, under any of the provisions of law amended by section 505 of the Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. (“AMENDMENTS -- House of Representatives”. Congressional Record.13/06/05. p. H4401 (GPO's PDF)).

¹⁰⁰ Bush chegou a ameaçar que vetaria a lei caso ela passasse pelo Senado, o que parece não ter ocorrido. (Hulse, Carl. House Blocks a Provision for Patriot Act Inquiries. New York Times.16/06/05).

O primeiro projeto que tratava diretamente da renovação (S.1266), foi apresentado publicamente no Congresso, em 16 de junho, pelo senador Roberts Pat¹⁰¹, e era o resultado das negociações fechadas que a Comissão de Inteligência vinha desenvolvendo desde o mês de maio. A maioria republicana funcionou mais uma vez nessa Comissão, rejeitando emendas propostas e modificando o texto. Na votação final que ali ocorreu, contudo, a fim de mostrar que a Comissão era favorável ao projeto, alguns democratas se juntaram aos republicanos, e apenas quatro senadores não se posicionaram pelo parecer favorável¹⁰².

Na Câmara, o primeiro projeto (H.R.3199) – e o que seria aprovado – foi apresentado em 11 de julho, e as votações que sofreu no início também foram marcadas pela divisão das legendas partidárias. Foi aprovada, por exemplo, uma resolução que substituiria as emendas feitas pelas Comissões do Judiciário e de Inteligência por um texto proposto pela Comissão de Regras (H.RES.369). A resolução foi aceita com todos os deputados democratas presentes votando contra, e todos os republicanos votando a favor¹⁰³; e o pedido para que o texto fosse reconsiderado pelas Comissões foi rejeitado. Quando esta resolução foi aceita, uma série de emendas foi proposta nas discussões em plenário, tendo sido quase todas aprovadas. Das dezoito emendas propostas, seis eram de deputados democratas – dentre as quais estava a única que foi rejeitada¹⁰⁴. Algumas destas emendas incluíam no projeto de renovação, outras leis a serem modificadas conjuntamente com a re-autorização do Patriot Act. Outras se apresentavam como esforços contra os abusos do Patriot Act. Essas restrições, contudo, não iam além de limitar a funcionários de patente mais alta no governo a autorização para utilizar alguns dispositivos; ou de exigir a apresentação de relatórios ao Congresso ou ao Judiciário sobre o uso de alguma das seções. Uma emenda que merece destaque é a que cria mais

¹⁰¹ Pouco tempo antes, criticando aqueles que pressionavam por mais controle sobre as investigações, esse senador, membro da Comissão de Inteligência, expunha o que julgava ser uma incompreensão dos demais: “ ‘We expect the men and women of the F.B.I. to protect us,’ said Senator Pat Roberts, the Kansas Republican who leads the committee, ‘and yet some advocate constraints that would tie their hands unnecessarily’.” (Lichtblau. **After Talk of Compromise...**, op. cit. NYT. 25/05/05).

¹⁰² Cf.: Senate Report 109-085, **Committee Action**.

¹⁰³ **H.RES.369**; Roll no. 402.

¹⁰⁴ “Amendment (A005) offered by Ms. Waters. (...) Amendment sought to provide that, under section 505 of the USA PATRIOT Act, a recipient of a national security letter may not be penalized for violating the non disclosure requirement if the recipient is mentally incompetent, under undue stress, under threat of bodily harm, or a threat of being discharged from employment.” (Thomas, Library of Congress. All Actions. **H.R.3199**)

uma definição relacionada ao terrorismo, a de “narco-terrorismo”¹⁰⁵. A nova definição refere-se a indivíduos que praticam o comércio de drogas “sabendo ou pretendendo” que tal atividade apoiará, “direta ou indiretamente”, grupos ou atividades terroristas¹⁰⁶.

Na Câmara, o texto, já com as emendas, foi aprovado por 257 votos contra 171¹⁰⁷. Quando a lei chegou ao Senado, no entanto, a Comissão do Judiciário apresentou um texto como emenda substitutiva¹⁰⁸. Este texto alterava significativamente o que havia sido votado na Câmara. Com a modificação, o projeto foi aprovado no Senado por unanimidade¹⁰⁹, o que, segundo fontes anônimas que participaram das negociações, só foi possível porque o senador que patrocinava o projeto desistiu de pressionar para que as demandas do governo por maior expansão de poder fossem aceitas. O que se relata é que a concessão, do lado do governo, teria sido feita como estratégia para que o projeto de renovação pudesse ser aprovado mais rapidamente¹¹⁰.

O texto precisava, então, voltar à Câmara. Como a Câmara não aceitou o texto do Senado, estabeleceu-se uma sessão conjunta entre alguns membros das duas casas do Congresso (*Conference*), para que as diferenças entre os projetos pudessem

¹⁰⁵ “Amendment (A016) offered by Mr. Hyde. Amendment establishes a new criminal offense of narco-terrorism.” (Thomas, Library of Congress. All Actions. **H.R.3199**)

¹⁰⁶ H.AMDT.504 (A016), **H.R.3199**.

¹⁰⁷ Roll no. 414, **H.R.3199**.

¹⁰⁸ **S.1389**.

¹⁰⁹ O senador Feingold dizia poder apoiar a lei, após as alterações propostas pela Comissão do Judiciário, porque várias de suas preocupações haviam sido levadas em conta no projeto. Sustentando que a versão aprovada no Senado protegia as liberdades civis mais do que aquela que fora aprovada na Câmara, o senador expunha algumas das modificações que, segundo ele, tornou o projeto de renovação aceitável, dizendo ainda que continuaria seus esforços para modificar outras seções da lei:

“This bill does not address all of the problems with the PATRIOT Act. But the compromise does deal with the core concerns that I and others have had about the standard for section 215 orders, sneak and peek search warrants, and meaningful judicial review of section 215 orders and National Security Letters, including judicial review of the gag rule. It does not go as far on any of these issues as the SAFE Act, but it does make meaningful changes to current law.

I want to be clear that this will not be the end of my efforts to further fix the PATRIOT Act. This bipartisan compromise takes a big step in the right direction, and I am pleased that I can support it, but I will continue to push for additional changes to the law.”(Feingold, Russel. USA Patriot And Terrorism Prevention Reauthorization Act Of 2005. Congressional Record S9560 (GPO’s PDF)).

¹¹⁰ “The Bush administration had pressed for the expanded subpoena powers as well. But Congressional officials said that after several days of private discussions among Senate leaders, Senator Roberts agreed not to pursue the administrative subpoenas or other measures endorsed by the Intelligence Committee in order to ensure quick reauthorization of the Patriot Act in some form.

Senator Roberts ‘had a desire to move the bill, no matter how defective he thought it might be,’ said a senior Republican aide in the Senate who spoke on condition of anonymity because he was not authorized to discuss the negotiations. But Republican officials said that the senator still planned to seek the expanded subpoena power for the F.B.I. through separate legislation (...). (Lichtblau, Eric. **Senate Makes Permanent Nearly All Provisions of Patriot Act, With a Few Restrictions**. New York Times. 30/07/05).

chegar a um termo. A Conferência teve início em novembro e, gradualmente, retirou muitas das modificações que o Senado havia feito ao aprovar a lei.

Na Câmara, o deputado John Conyers Jr também dizia que a maioria das mudanças feitas até então para salvaguardar as liberdades civis, haviam sido retiradas já no primeiro texto aprovado pela Câmara, e, posteriormente, no texto da Conferência (sessão conjunta):

So, Madam Speaker, there are two pictures of what happened in the Committee on the Judiciary. One is that the bill was made clearly worse, and we have some 92 pages of dissent about the bill itself, and much of it is still of course valid in terms of the conference report that we are examining today.

I urge Members, we have been tricked once, the first time when the bill was substituted, and now we are about to be fooled again if Members do not read our dissents and the reservations that we have about the PATRIOT Act. It can be made better, and we would propose that that is exactly what happen today.¹¹¹

Quando o texto voltou para a Câmara, Conyers tentou ainda fazer com que o projeto retornasse à Conferência para que os pontos levantados pela Comissão do Judiciário da Câmara fossem considerados. Contudo, a maioria republicana votou em bloco novamente, e a moção foi rejeitada¹¹². Assim, o texto da Conferência foi aprovado na Câmara com os votos de 44 democratas somados aos de 207 republicanos¹¹³.

No Senado, inicialmente vários senadores de ambos os partidos se uniram a Feingold a fim de se opor ao texto resultante. Logo que o texto da Conferência, já aprovado na Câmara, foi ali introduzido, um senador republicano propôs que o projeto fosse fechado a modificações e votado. O pedido obteve 52 votos favoráveis, mas foi rejeitado por não atingir o mínimo de votos exigidos para a moção. Desse modo, o projeto para renovar o Patriot Act terminou o ano de 2005 sem que fosse aprovado.

¹¹¹ Conyers Jr., Jonh. **Conference Report On H.R. 3199, USA Patriot Improvement And Reauthorization Act Of 2005**. Congressional Record. p. H11527 (GPO's PDF).

¹¹² **H.R. 3199**, Roll no.626.

¹¹³ **H.R. 3199**, Roll no.627. Contra o projeto votaram 18 republicanos, 155 democratas e o deputado independente. Houve 9 abstenções.

Ocorre, no entanto, que, tanto na Câmara quanto no Senado, os políticos pareciam acreditar no discurso de Bush, segundo o qual na “guerra contra o terror” não se poderia ficar sem esta lei “por um único momento”¹¹⁴, e aprovaram uma extensão provisória, para que as discussões sobre o projeto original de renovação pudessem ser reiniciadas após o recesso parlamentar de fim de ano. O projeto de lei que prorrogava temporariamente o Patriot Act já vinha sendo discutido desde o início de dezembro, quando se percebeu que a extensão definitiva não seria aprovada até o prazo final¹¹⁵.

No ano de 2005, O fim das discussões ocorreu nos dias 22 de dezembro, com muito pouca presença nas duas casas do Congresso. O Senado estendeu a vigência da lei por mais seis meses¹¹⁶, mas quando tal extensão chegou à Câmara, o prazo foi reduzido para cinco semanas, por uma emenda ali apresentada pelo deputado Sensenbrenner – que assim como o governo, discordava de uma extensão que conferisse um prazo reduzido, mas que, naquele momento, havia sido aconselhado pela Casa Branca a apoiar o projeto para que alguma extensão fosse enfim efetivada¹¹⁷. Quando o projeto retornou ao Senado, apenas um senador estava presente, e, agindo ao mesmo tempo como presidente da seção e como senador pelo Estado de Virgínia, ele aprovou a mudança feita na Câmara¹¹⁸. No dia 30 daquele mês, Bush assinou a lei, e o prazo final, então, passou a ser o dia 3 de fevereiro de 2006.

Como no final de janeiro a lei ainda não havia recebido aprovação definitiva, no dia 31 deste mês, seu vencimento foi mais uma vez postergado temporariamente, agora para que ocorresse em 10 de março¹¹⁹. Essa nova prorrogação foi aprovada na Câmara sob a suspensão das regras (*suspension of the rules*) e por

¹¹⁴ “In the war on terror, we cannot afford to be without this law for a single moment.” Citado em Stolberg, Sheryl Gay. **House Renews Antiterror Law, but Opposition Builds in Senate**. New York Times. 15/12/05.

¹¹⁵ Cf. **S.2167**. Congressional Record. p. S14275-14281 (Gpo’s PDF).

¹¹⁶ **S.2167**.

¹¹⁷ Babington, Charles and Fletcher, Michael A. House Passes One-Month Extension of Patriot Act. Washington Post. 22/12/05.

¹¹⁸ “With most lawmakers having already left Washington for their holiday vacations, just one senator, John W. Warner, Republican of Virginia, was on hand for the Senate vote. He presided over a four-minute session wearing two hats, those of senator and presiding officer.” (Stolberg, Sheryl Gay. **Postponing Debate, Congress Extends Terror Law 5 Weeks**. New York Times. 23/12/05).

¹¹⁹ Cf. **H.R. 4659**.

aclamação (*voice vote*)¹²⁰, e, no Senado, por 95 votos contra o voto do senador Feingold.

Depois disso, as atenções se voltaram novamente para o projeto original de renovação, o H.R.3199. No Senado uma solicitação para reconsiderar a proposta de rejeição ao “fechamento” do projeto (*cloture*) para debates foi aceita, de tal modo que o fechamento foi reconsiderado e aprovado, ao fim, por 84 votos contra 15¹²¹. A lei que havia sido aprovada na Câmara, então, foi votada no Senado e aprovada com apenas 10 votos contrários – sendo todos do partido democrata¹²².

Assim, um dia antes do prazo expirar, as dezesseis sessões do Patriot Act cuja renovação estava sendo considerada, foram renovadas. Destas, quatorze se tornaram definitivas, como era a intenção original do governo, e duas ganharam um novo prazo de vigência, até dezembro de 2009¹²³. As seções que seriam revistas em 2009 são aquelas que despertaram mais polêmica nas notícias da mídia, são elas: a seção 206¹²⁴ e a seção 215¹²⁵.

Algumas mudanças acrescentaram uma linguagem mais específica e maiores exigências para que os juízes fornecessem mandados para interceptar comunicações. As mudanças de conteúdo mais relevantes permitiam uma maior revisão das ações das agências do governo por parte do Judiciário e do Legislativo, fazendo, por exemplo, com que a revisão legislativa não ocorresse apenas na Comissão de Inteligência, mas também na Comissão do Judiciário.

¹²⁰ Nesse sistema de votação não há registro, já que ele não discrimina quem votou contra ou a favor. A aprovação ou recusa de um pedido, ou de um projeto de lei, ocorre ao se considerar a intensidade do som de “sim” ou o “não” resultante do grito dos presentes.

¹²¹ **H.R. 3199**, Record Vote number: 28.

¹²² Record Vote number: 29. Vale notar que apesar de a oposição ter aumentado, se comparado com o processo de tramitação de 2001, neste momento, como naquele anterior, mais senadores democratas votaram a favor do que contra o projeto.

¹²³ **Pub. Law 109-177**, §102.

¹²⁴ Geralmente discutida sob a expressão “*roving wiretap*”. Trata-se do dispositivo que permite, baixo as disposições permissivas do FISA, que se intercepte comunicações relativamente a uma pessoa, e não a um aparelho. Com uma única ordem judicial os agentes federais podem interceptar diversos aparelhos em vários locais. Para explicação dessa seção e seu funcionamento em conjunto com a seção 218 do Patriot Act, cf. parte II, cap. V, passagens a partir da nota 164.

¹²⁵ Trata da obtenção de registro de estabelecimentos comerciais. cf. parte II, cap. V, 5.2.

4. As ressalvas à lei

*The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.*¹²⁶

Diante dessas novas “proteções” incluídas na renovação do Patriot Act, que, na verdade restringiam muito pouco o poder presidencial – já que nenhum instrumento legal havia sido retirado –, mas que exigiam que se justificasse sua utilização em determinados casos – isto é, exigia maior prestação de contas –; Bush reagiu com um “comunicado presidencial escrito” (*presidential signing statement*).

Segundo reportagem do *Boston Globe*, o comunicado do Presidente foi pouco noticiado, uma vez que ocorreu apenas após o fim da cerimônia na qual o Presidente assinou a renovação da lei¹²⁷. O texto do documento é o seguinte:

The executive branch shall construe the provisions of H.R. 3199 that call for furnishing information to entities outside the executive branch, such as sections 106A and 119, in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties.

The executive branch shall construe section 756(e)(2) of H.R. 3199, which calls for an executive branch official to submit to the Congress recommendations for legislative action, in a

¹²⁶ Madison, James. In: **The Federalist Papers. Federalist no.47**. ?: Seven Treasures Publication, 2008. pp. 152-153.

¹²⁷ “Bush signed the bill with fanfare at a White House ceremony March 9, calling it ‘a piece of legislation that's vital to win the war on terror and to protect the American people.’ But after the reporters and guests had left, the White House quietly issued a ‘signing statement,’ an official document in which a president lays out his interpretation of a new law.” (Savage, Charlie. **Bush shuns Patriot Act requirement in addendum to law, he says oversight rules are not binding**. Boston Globe. 24/03/06).

manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as he judges necessary and expedient¹²⁸.

Esse tipo de comunicado que o Presidente pode emitir na ocasião da assinatura de uma lei é o que se conhece como “*presidential signing statement*”. Parte da mídia brasileira discutiu essa questão pelo termo “ressalva”, o que certamente ocorre porque ao tratar do tema se estava referindo ao governo Bush. Contudo, a tradução não é plenamente apropriada, já que, na realidade, nem todos os *signing statements* indicam que o Presidente pretende fazer reservas à lei. Apesar de ser um mecanismo conhecido, o termo não tem uma definição clara nem mesmo em inglês¹²⁹ – motivo pelo qual, na mídia americana, a expressão geralmente aparece também entre aspas. Estes comunicados são apenas declarações (*statements*) oficiais do Presidente, feitas por escrito, e que acompanham a assinatura de algumas leis¹³⁰. Em tais textos pode haver simplesmente uma consideração geral sobre a lei: por exemplo, um juízo sobre a utilidade da lei ou discorrendo porque ela é benéfica ou prejudicial¹³¹. Neste último caso, tais comunicados são geralmente chamados de “retóricos” (*rhetorical signing statements*)¹³².

¹²⁸ Bush, George W. **Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005**. 09/03/06. (John T. Woolley and Gerhard Peters. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65326>.)

¹²⁹ “There is no established definition of ‘signing statement.’ Signing statements usually take the form of a presidential statement or press release issued in connection with the President’s signing of a bill. There is even some disagreement as to the first historical use of a signing statement.” (Government Accountability Office (GAO). **GAO Letter Opinion B-308603**, Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts. p. 2. 18/06/07. Disponível em: <http://www.coherentbabble.com/signingstatements/GAO/GAO-B-308603.pdf>.)

¹³⁰ Nem toda lei é seguida por esse tipo de declaração, mas pode haver outros tipos de declarações “informais” sobre uma lei que não se caracterizam como “signing statement”. Por esse motivo a página feita exclusivamente para tratar do tema, por Joyce Green, estudiosa do direito, adverte: “Please note that other presidential documents appearing on the White House website -- especially presidential remarks delivered at bill signing ceremonies -- are frequently misidentified as signing statements; even scholars occasionally make this mistake.” (Green, Joyce A. **FAQS About Signing Statements**. Disponível em: <http://www.coherentbabble.com/faqs.htm>.)

¹³¹ Por sua abrangência no que se refere ao conteúdo, mas por sua formalidade no que se refere ao fato de ser uma declaração oficial do governo traduzirei “*signing statement*” por “comunicado presidencial escrito”. É uma tradução aproximada apenas, mas que além de facilitar a referência, permitirá que se lembre que tal instrumento não é previsto, originalmente, apenas como uma possibilidade de se fazer reserva às leis.

¹³² cf. (Green, Joyce A. **FAQS About Signing Statements**. Disponível em: <http://www.coherentbabble.com/faqs.htm>)

Os problemas com a utilização desse instrumento, e a conseqüente controvérsia sobre o tema, tornam-se mais visíveis a partir do governo Reagan, quando se passa a utilizar os *comunicados presidenciais escritos* com a finalidade de se abster das leis aprovadas no Congresso. De Reagan em diante, o uso desse mecanismo aumentou significativamente e assumiu uma nova característica:

President Reagan initiated this practice in earnest, transforming the signing statement into a mechanism for the assertion of presidential authority and intent. President Reagan issued 250 signing statements, 86 of which (34%) contained provisions objecting to one or more of the statutory provisions signed into law. President George H. W. Bush continued this practice, issuing 228 signing statements, 107 of which (47%) raised objections. President Clinton's conception of presidential power proved to be largely consonant with that of the preceding two administrations. In turn, President Clinton made aggressive use of the signing statement, issuing 381 statements, 70 of which (18%) raised constitutional or legal objections. President George W. Bush has continued this practice, issuing 152 signing statements, 118 of which (78%) contain some type of challenge or objection¹³³.

A partir de então, os *comunicados* passam a ser utilizados, sobretudo como uma ferramenta que indica como determinada lei será executada segundo a interpretação que o governo faz dos poderes presidenciais conferidos pela Constituição. Trata-se, então, nessa modalidade, de um *comunicado* que visa interpretar os poderes presidenciais, podendo ser chamado "*constitucional*"¹³⁴.

O uso deste instrumento produz conseqüências diretas sobre as ações das agências do governo. Quando a lei é aprovada e o Presidente declara por meio de um destes *comunicados* que não cumprirá determinada passagem, tal declaração serve como

¹³³ Congressional Research Service - CRS (Halstead, T.J.). **Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications**. Summary. 17/09/07 (Updated). Disponível em: <http://fas.org/sfp/crs/natsec/RL33667.pdf>.

¹³⁴ "(...) other signing statements may challenge Congress's authority to act or assert that the president will not enforce the law as written. This type of signing statement is often called a "constitutional" signing statement: a president will object to a provision of law by citing a provision of the Constitution, or by citing a Supreme Court ruling interpreting the Constitution, or by bare assertion (without citation to authority) that the law offends the Constitution or invades the power of the Executive. Or the president may announce that he will interpret the law to avoid constitutional difficulties that he perceives." (Green, Joyce A. **FAQS About Signing Statements**. Disponível em: <http://www.coherentbabble.com/faqs.htm>)

uma ordem para que as agências não se limitem pelas passagens que foram contestadas naquela lei. Por esse motivo, pouco mais de um mês após tomar posse, o Presidente Barack Obama emitiu um memorando dizendo que as orientações dadas por estes comunicados durante o governo Bush só permaneceriam válidas se atendessem às condições colocadas por quatro princípios¹³⁵, os quais tornariam legítimo o uso desse mecanismo. Segundo esse memorando, para se certificar da validade dos *comunicados presidenciais* emitidos até aquela data, e a fim de saber como proceder, as agências e os departamentos do poder executivo deveriam se dirigir ao Secretário de Justiça para esclarecimentos¹³⁶.

Como se percebe, a controvérsia está principalmente em torno dos temas sobre os quais eles tratam, e dos objetivos para o qual são feitos¹³⁷. Isto é, pelos dados da citação acima¹³⁸ percebe-se que Bush emitiu menos *comunicados escritos* que Bill Clinton, em termos numéricos, mas nota-se também que em um número muito maior de vezes esses *comunicados* tinham a finalidade de questionar provisões das leis recém aprovadas.

¹³⁵ “1. The executive branch will take appropriate and timely steps, whenever practicable, to inform the Congress of its constitutional concerns about pending legislation. Such communication should facilitate the efforts of the executive branch and the Congress to work together to address these concerns during the legislative process, thus minimizing the number of occasions on which I am presented with an enrolled bill that may require a signing statement.

“2. Because legislation enacted by the Congress comes with a presumption of constitutionality, I will strive to avoid the conclusion that any part of an enrolled bill is unconstitutional. In exercising my responsibility to determine whether a provision of an enrolled bill is unconstitutional, I will act with caution and restraint, based only on interpretations of the Constitution that are well-founded.

“3. To promote transparency and accountability, I will ensure that signing statements identify my constitutional concerns about a statutory provision with sufficient specificity to make clear the nature and basis of the constitutional objection.

“4. I will announce in signing statements that I will construe a statutory provision in a manner that avoids a constitutional problem only if that construction is a legitimate one. (Obama, Barack. **Memorandum on Presidential Signing Statements**. 11/03/09 (publicado no Federal Register). DCPD Number: DCPD200900138. Disponível em: <http://fdsys.gpo.gov/fdsys/delivery/getcontent.action?filePath=http%3A//www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD200900138/html/DCPD200900138.htm>).

¹³⁶ O memorando assinado pelo Presidente indica que em determinados casos justifica-se a utilização das *signing statements*, mas reconhece que tal mecanismo pode ser utilizado de modo abusivo. Por esse motivo, enumera-se os princípios pelos quais há legitimidade de uso do instrumento (ver nota anterior), e afirma-se que, durante a gestão Obama, os *comunicados escritos* serão utilizados apenas quando satisfizerem tais princípios.

¹³⁷ Cf. John T. Woolley and Gerhard Peters (University of California). **George W. Bush Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php>.

¹³⁸ Cf. nota 133, *supra*.

Ao final do governo Bush, haviam sido emitidos 161 *comunicados escritos*¹³⁹, afetando mais de 1.100 provisões de 160 leis aprovadas pelo Congresso¹⁴⁰. Quando as controvérsias sobre o tema começaram, em 2006, o governo se recusava até mesmo a relatar claramente quantos desses *comunicados* haviam sido emitidos e alguns deles sequer foram apresentados no site da Casa Branca¹⁴¹. Certamente é por esse motivo, e pelo modo como tais comunicados são utilizados, que o advérbio “*quietly*” freqüentemente aparece para se referir às tentativas de expansão de poder por esse meio¹⁴².

Muitas das objeções levantadas por Bush nos *comunicados* diziam, dentre outras coisas, que o Congresso estava interferindo na autoridade do Executivo para formular a política externa, e que o Presidente não era obrigado a divulgar informações ao Congresso, e nem a prestar contas de algumas ações do governo que fossem executadas conforme as “autoridades constitucionais do Presidente”¹⁴³. Foi sobretudo a

¹³⁹ Para uma lista das *signing statements* do governo Bush cf. John T. Woolley and Gerhard Peters (University of California). **The American Presidency Project**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php>. Cf. também o site Presidential Signing Statements: <http://www.coherentbabble.com>

¹⁴⁰ “George W. Bush issued 161 signing statements affecting over 1,100 provisions of law in 160 Congressional enactments.” (Green, Joyce A. **FAQS About Signing Statements**. Disponível em: <http://www.coherentbabble.com/faqs.htm>). Os dados deste site teriam sido atualizados após o fim do governo Bush, e, portanto, levariam em conta toda a duração daquele governo. Os dados do relatório do Congresso são semelhantes, mas como o texto foi publicado pela última vez em setembro de 2007, os números apresentados são um pouco inferior: “The significant rise in the proportion of constitutional objections made by President Bush is compounded by the fact that these statements are typified by multiple objections, resulting in more than 1,000 challenges to distinct provisions of law.” (CRS (Halstead, T.J.). **Presidential Signing Statements...**, op. cit., Summary. 17/09/07.

¹⁴¹ Green, Joyce A. **FAQS About Signing Statements**. (“Why was the number of Bush's signing statements controversial?”). Disponível em: <http://www.coherentbabble.com/faqs.htm>

¹⁴² O termo, como aparece, pode ser traduzido por “sorrrateiramente”. Interessante que o mesmo termo tenha sido utilizado por comentaristas ao discutir os preparativos legais por trás dos seqüestros no exterior empreendidos pelo governo George H. W. Bush (Bush I). (cf. parte II, cap. II, 2).

¹⁴³ “The Bush II Administration has been particularly prolific in issuing signing statements that object to provisions that it claims infringe on the President’s power over foreign affairs (oftentimes with regard to requirements that the Administration take a particular position in negotiations with foreign powers); provisions that require the submission of proposals or recommendations to Congress (asserting that they interfere with the President’s authority under the Recommendations Clause to “recommend such Measures as he shall judge necessary and expedient”); provisions imposing disclosure or reporting requirements (on the ground that such provisions may interfere with the President’s authority to withhold sensitive or privileged information); conditions and qualifications on executive appointments (asserting infringement on the President’s authority pursuant to the Appointments Clause); and legislative veto provisions (on the ground that they violate bicameralism and presentment requirements as established in *INS v. Chadha*).” (CRS (Halstead, T.J.). **Presidential Signing Statements...**, op. cit., p. CRS 10. 17/09/07.

partir da aprovação da lei sobre tratamento de prisioneiros¹⁴⁴ e da “emenda McCain”, incluída nessa lei, que o tema começou a ser mais freqüentemente debatido, já que, ao assinar a lei, Bush apresentou mais um *comunicado* que enfrentava o texto produzido pelo Congresso¹⁴⁵. O relatório do Congresso sobre o tema cita este *comunicado presidencial* e aquele emitido após a renovação do Patriot Act como exemplos altamente problemáticos, devido ao teor das objeções levantadas¹⁴⁶.

No centro do debate está, portanto, a extensão do poder presidencial, e, mesmo nas gestões anteriores, é sobre os poderes constitucionais do Presidente que se baseavam os argumentos dos *comunicados*. A diferença é que, em Bush, essa prerrogativa dos poderes constitucionais foi levada muito além do que havia sido até então. Interessa notar que os argumentos gerais apresentados nesses *comunicados* produzem ações específicas, de modo que tudo isso tem efeito significativo sobre a política do governo. Assim, quanto mais vaga for a justificativa apresentada, maiores são as possibilidades para o governo agir livremente com base em tais argumentos. O que o governo Bush tentou fazer, foi redefinir os conceitos vigentes sobre a autoridade presidencial:

(...) the dramatic increase in the number of provisions challenged by and objected to by President Bush has been widely seen as being aimed at altering the conception of presidential authority not only in the internal operations of the executive branch, but with respect to Congress, the courts and the public.

(...) The often vague nature of these constitutional challenges, coupled with the pervasive manner in which they have been raised in numerous signing statements could thus be interpreted as an attempt by the Administration to systematically object to any perceived congressional encroachment, however slight, with the aim of inuring the other branches of government and the

¹⁴⁴ **Detainee Treatment Act (2006)**. Para discussão dessa lei, cf. parte II cap. VII, 4.

¹⁴⁵ “(...)in the signing statement accompanying the law that contained the McCain Amendment (as part of the Detainee Treatment Act) prohibiting the use of torture, or cruel, inhuman, or degrading treatment of prisoners, the President declared that the executive branch would construe that provision ‘in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and as Commander in Chief ... [in order to protect] the American people from further terrorist attacks’.” (CRS (Halstead, T.J.). **Presidential Signing Statements**..., op. cit. 17/09/07.

¹⁴⁶ CRS (Halstead, T.J.). **Presidential Signing Statements**..., op. cit., p.9. 17/09/07.

public to the validity of such objections and the attendant conception of presidential authority that will presumably follow from sustained exposure and acquiescence to such claims of power.¹⁴⁷

Trata-se de mais uma tentativa de mudar o costume político naquela sociedade. Como bem se sabe, a constância pode gerar o costume, e o hábito é uma das pedras de toque da manutenção de um sistema político¹⁴⁸. Como o hábito criado não acabaria quando o governo Bush chegasse ao fim, o que se teria na prática, caso as pretensões de redefinir os poderes presidenciais tivessem sido aceitas, seria uma mudança de sistema político.

Uma das bases desse novo sistema que se pretendia formar, é a “doutrina do Executivo unitário”¹⁴⁹. A idéia é anterior a 2001, e o que Bush fez, novamente, foi torná-la mais agressiva. Jennifer Van Bergen, em um breve artigo no reconhecido site *Find Law*¹⁵⁰, retoma estudiosos do tema para mostrar que a doutrina do Executivo unitário está ligada a outras doutrinas que surgiram no governo Nixon, por ocasião dos

¹⁴⁷ CRS (Halstead, T.J.). **Presidential Signing Statements**..., op. cit., p.11. 17/09/07.

¹⁴⁸ Realizei discussão mais abrangente sobre costume como componente da política (Cf. parte I, cap. IV, 4.3.). Neste ponto, convém dizer que vários são os exemplos sobre práticas políticas controversas que passam a ser aceitas quando implementadas gradualmente. Trata-se, no caso do governo Bush, de se pretender que a interpretação de uma lei – e, mais importante, uma lei constitucional – fosse realizada sempre da maneira determinada ao favorecimento da autoridade presidencial. A técnica da modificação dos costumes para favorecer a ordem legal é bem conhecida e bem utilizada no exercício do governo. Se Bush teve problemas ao utilizá-la – já que as *signing statements* se tornaram motivos de amplas controvérsias – não foi porque a desconhecia, mas porque a audácia ou a ambição foram demasiadamente grandes. Depois de tantas vitórias e tantas expectativas concretizadas, os conservadores americanos pensavam já enxergar o horizonte da vitória definitiva, no qual o Presidente poderia tudo fazer sem nada explicar. “Mas, muitas vezes, o desejo de vencer eneguece o ânimo dos homens, que só enxergam aquilo que parece favorecê-los.” (Maquiavel, N. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007.III, 48; p.453). O governo Bush levou a tal ponto o avanço frontal contra a ética política vigente que acabou, em alguns casos, gerando o choque ao invés da mudança gradual do hábito.

Uma lei, ou a interpretação de uma lei, que não conta com o embasamento ético, ou seja, que não se sustenta no hábito, é muito mais frágil do que outras que possuem tal suporte. Do mesmo modo, quando os cidadãos se acostumam a ver como “normal” uma prática do governo, a falta de impacto desta prática sobre a ética dos cidadãos, atesta que o costume a absorveu – ou começa a absorvê-la –, permitindo que o governante se utilize dessas práticas de modo mais freqüente e em posição de maior segurança. Em determinado momento o costume normaliza definitivamente tal percepção; a partir desse ponto tal política já não é mais controversa: a percepção dos cidadãos foi modificada. Em diversos outros casos aqui citados, foi isso o que ocorreu.

¹⁴⁹ “Unitary executive branch” é o termo pelo qual essas concepções são discutidas por muitos comentadores, e o termo utilizado por Bush em várias de suas declarações contra os dispositivos legais que assinava. Conferir a utilização do termo, por exemplo, na nota 145, supra.

¹⁵⁰ Berger, Jennifer Van. **The Unitary Executive: Is The Doctrine Behind the Bush Presidency Consistent with a Democratic State?** Disponível em: http://writ.news.findlaw.com/commentary/20060109_bergen.html.

eventos de Watergate e da Guerra do Vietnã. Naquele contexto, diante dos vários excessos cometidos pelo então Presidente, o Congresso aprovou algumas medidas que limitavam tais poderes¹⁵¹. Diante disso, o Escritório de Assessoria Legal (*Office of Legal Counsel*) do Departamento de Justiça reagiu com tais doutrinas para combater o que julgavam ser um desprovemento dos direitos presidenciais. As doutrinas do Departamento de Justiça pós-Nixon serviriam excepcionalmente bem ao governo Bush – no que é apenas mais um ponto de aproximação entre estes governos¹⁵².

Geralmente, pretende-se indicar com o termo “Executivo unitário” que o Presidente, assim como o Legislativo e o Judiciário, possui o papel de interpretar as leis e a Constituição, e que pode, segundo a interpretação feita, se abster das limitações que elas impõem¹⁵³. Uma das grandes questões dessa possibilidade de interpretação da lei por parte do Presidente é que ela pode ser utilizada – como foi no governo Bush – em oposição à “intenção do Congresso”. Tendo isso em conta, percebe-se que essas idéias podem, em algum momento, alterar o funcionamento convencional do sistema jurídico dos Estados Unidos. Isto é, ao julgar um caso, o Judiciário americano recorre freqüentemente à “intenção do legislador”, conforme os preceitos da “doutrina

¹⁵¹ Uma das principais medidas aprovadas foi o *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), que pretendia controlar as investigações do governo, impedindo que certos instrumentos legais fossem utilizados para investigar crimes comuns, restringindo-os a assuntos que envolvessem, sobretudo, os interesses nacionais frente aos outros Estados. Vale lembrar que o Patriot Act realiza alterações em certos dispositivos do FISA e, em grande medida, consegue desfazer esses limites que separava os dois tipos de coerção legal. Sobre o FISA, cf. parte II, cap. V, nota 131.

¹⁵² Discorrendo sobre o segredo e o princípio da responsabilidade dos governantes, Roberto Romano recupera passagem instigante de um texto de John Dean no *New York Times*. Percebe-se claramente na passagem, o elemento histórico da doutrina aqui comentada: "Dean, John W.: 'Worse than Watergate', The New York Times, 02/05/04. "...a presidência Bush-Cheney é claramente nixoniana e apenas no que diz respeito ao segredo ela é pior (...). Dick Cheney, que dirige suas próprias operações governamentais secretas declara abertamente pretender que o relógio volte para antes de Watergate, tempo de uma presidência imperial, extra-constitucional e inconfiável (unaccountable). Declarar a sua presidência secreta como anti-democrática é pouco.(...) Woodrow Wilson, com base em seu longo estudo sobre a arte de governar, conclui o que todo mundo sabe, ou seja, que a corrupção vigora nos lugares secretos e foge dos públicos. Acreditamos justo o enunciado que afirma o segredo enquanto sinônimo de impropriedade". Sejam quais forem os juízos sobre o autor, ele indica um ponto que merece atenção." (Romano, Roberto. Notas sobre o princípio da responsabilidade no Estado. Blog Filosofia. 20/03/08. Passagem nas notas finais. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>). A percepção de Dean foi acurada, de fato. Seu artigo é de 2004, momento em que as *presidential signing statements* ainda não haviam promovido as discussões intensas sobre a amplitude dos poderes presidenciais. Fosse ou não a comparação Bush-Nixon freqüente à época, parece que se vislumbrou no discurso dos governantes o que pouco mais tarde se tornaria doutrina oficial.

¹⁵³ Não pretendo fazer uma análise mais aprofundada especificamente sobre a doutrina em questão. O texto, já citado, de Jennifer Van Berger resume pontos de alguns estudos de outros autores sobre o tema. Cf Berger. *The Unitary Executive*..., op. cit.

originalista”¹⁵⁴. Na medida em que a “interpretação do Presidente” – baseada nos preceitos das doutrinas precursoras do “Executivo unitário” – ganha força em uma decisão judicial, contrariando o julgamento pela intenção do legislador, pode-se perceber que os critérios sob os quais ocorrem as discussões judiciais estariam sendo alterados.

Essa possibilidade não é totalmente carente de exemplos. As *signing statements* de Bush parecem não ter sido analisadas diretamente pela Suprema Corte, no entanto, conforme mostra o relatório do Congresso, em duas decisões da década de 1980, aquele tribunal levou em consideração, as *signing statements* emitidas por Reagan na assinatura das leis – ainda que elas não tenham produzido efeitos determinantes¹⁵⁵. Conforme mostra o relatório, também, citando um memorando do Departamento de Justiça, o governo Reagan pretendia de fato que a “interpretação do Presidente” fosse um contraponto à “intenção do Congresso”¹⁵⁶.

Com razão diz-se que Bush usou os *comunicados escritos* como vetos a certas linhas das leis. Se não se pode dizer que tal instrumento é inconstitucional por si

¹⁵⁴ Para breve apresentação e problematização dessa idéia, cf. parte II, cap. II, nota 32 e passagem relacionada.

¹⁵⁵ “This strategy met with a degree of success in two major Supreme Court cases that were decided during this time period. In *INS v. Chadha*, which struck down as unconstitutional the congressional practice of subjecting various executive branch actions to a legislative veto, the Court noted that “11 Presidents, from Mr. Wilson through Mr. Reagan, who have been presented with this issue have gone on record at some point to challenge congressional vetoes as unconstitutional.”¹⁵ Likewise, in *Bowsher v. Synar*, which struck down provisions of the Gramm-Rudman Deficit Reduction Act on the basis that they impermissibly imbued a legislative branch officer with executive authority, the Court noted: “[i]n his signing statement, the President expressed his view that the act was constitutionally defective because of the Comptroller General’s ability to exercise supervisory authority over the President.” While these citations by the Court lend credence to validity of signing statements as constitutional presidential instruments, it does not appear that the statements were in fact relied upon in any determinative degree by the Court. Indeed, as discussed in further detail below, the contents of signing statements do not seem to have factored prominently in judicial decisions.” (CRS [Halstead, T.J.]. **Presidential Signing Statements**..., op. cit., p. CRS-4. 17/09/07.)

No capítulo a seguir, mostro que uma *signing statement* também foi citada em um julgamento da Suprema Corte da época Bush, mesmo que, igualmente, não tenha gerado resultados relevantes (cf. parte II, cap. VII, nota 149).

¹⁵⁶ “One key aspect of President Reagan’s approach in this context centered on attempts to establish the signing statement as part of the legislative history of an enactment, and, concordantly, to persuade courts to take the statements into consideration in judicial rulings. This goal was illustrated in a memorandum drafted by Samuel A. Alito, Jr., then serving in the Office of Legal Counsel (OLC) of the Department of Justice, announcing a “primary objective” to “ensure that Presidential signing statements assume their rightful place in the interpretation of legislation.” To this end, Attorney General Edwin Meese III entered into an agreement in 1986 with the West Publishing Company for signing statements to be included in the legislative histories contained in its U.S. Code Congressional and Administrative News publication.” (CRS [Halstead, T.J.]. **Presidential Signing Statements**..., op. cit., p. CRS-3).

só – na medida em que ele abrange a possibilidade de ser um simples comentário à lei –, a prática que faz dele um veto a determinados dispositivos é, sem dúvida, legalmente objetável. Quanto às leis aprovadas pelo Congresso, a Constituição americana exige que sejam assinadas pelo Presidente ou devolvidas ao Congresso, isto é, vetada integralmente. John W. Dean, ex-congressista e assessor do governo Nixon, relembra que, durante o governo Clinton, a Suprema Corte julgou que tal uso dos *comunicados* era inconstitucional¹⁵⁷. Lembra ainda o autor que, até 2006, nenhuma lei havia sido vetada por Bush.

Parece claro, portanto, que, recorrendo a estes *comunicados*, o Presidente podia aumentar seu poder, e, ao mesmo tempo, se ver livre dos prejuízos políticos causados ao rejeitar uma lei que o Congresso – cuja maioria era, durante a maior parte do tempo, do partido governista – havia aprovado. O ônus passava a ser do Congresso. Ao Presidente, apenas os bônus: o Patriot Act, por exemplo, foi renovado, mas as provisões que regulavam as ações do Executivo podiam ser convenientemente desprezadas.

Ao serem utilizadas como vetos parciais às leis, as *signing statements* contrariam o princípio democrático da divisão de poder¹⁵⁸. O Congresso pode passar a lei, mas se o Presidente entender que elas prejudicam seus poderes, elas podem ser simplesmente esquecidas: “The upshot? It is as if Congress had acted as a mere advisor, with no more formal power than, say, Karl Rove - not as a coordinate and coequal branch of government, which in fact it is”¹⁵⁹. No que se refere ainda à divisão de poderes, até que ponto é possível assegurar que a interpretação feita pelo Executivo,

¹⁵⁷ “Bush is using signing statements like line item vetoes. Yet the Supreme Court has held the line item vetoes are unconstitutional. In 1998, in *Clinton v. New York*, the High Court said a president had to veto an entire law: Even Congress, with its Line Item Veto Act, could not permit him to veto provisions he might not like.” (Dean, John W. **The Problem with Presidential Signing Statements: Their Use and Misuse by the Bush Administration**. 13/01/06. Disponível em: <http://writ.news.findlaw.com/dean/20060113.html>).

¹⁵⁸ A intenção de se conferir poder legislativo ao Presidente, permitindo-lhe vetar as leis aprovadas no Congresso, foi entendida, já nos debates constitucionais, como um enfraquecimento da divisão de poderes. O próprio Madison, citado acima, defendia que a divisão de poderes deveria ser relativizada (cf. parte II, cap. V, nota 127). A possibilidade de se vetar apenas trechos da lei, contudo, parece ser ainda mais problemático para este princípio do Estado democrático, porque mais do que um controle por parte do Executivo, ela permite criar novas leis a partir da montagem de trechos das leis prontas. Como se percebe na nota anterior, mesmo que se aceite o veto à lei integral, o poder de veto a trechos da lei é considerado inconstitucional.

¹⁵⁹ Dean. **The Problem with Presidential Signing Statements...**, op. cit.

sobre dos poderes presidenciais, não suplantaria também as interpretações do Judiciário, além das decisões do Congresso?¹⁶⁰.

A pergunta é simples: quando o poder está na vontade de um, e quando tudo o que se pode fazer é “aconselhar” o chefe, sabendo que, ao fim ele agirá conforme seu entendimento, tratamos de democracia ou despotismo? Quando a lei aconselha o soberano, mas é incapaz de obrigá-lo, onde está o governo da lei, a *Rule of Law*? Por fim, frente a esse contexto, quantos considerariam a “democracia” em tão alta estima, se por essa palavra se entendesse, como propõe Schumpeter, retomado por Samuel Huntington, que ela consiste em nada além de eleições imparciais e dos votos não forçados¹⁶¹? Jennifer Bergen, retoma uma passagem de Thomas Paine, em *Common Sense*, que deveria ser lembrada – principalmente em comparação com a situação recente – antes de se pintar o retrato dos Estados Unidos como modelo de “país livre”: “In America, the law is king. For as in absolute governments the King is law, so in free countries the law ought to be king; and there ought to be no other”¹⁶².

¹⁶⁰ “Clearly, Bush believes he can ignore the intentions of Congress. Not only that but by this statement, he has evinced his intent to do so, if he so chooses.

On top of this, Bush asserts that the law must be consistent with ‘constitutional limitations on judicial power.’ But what about presidential power? Does Bush see any constitutional or statutory limitations on that? And does this mean that Bush will ignore the courts, too, if he chooses - as he attempted, recently, to do in the Padilla case?”(Berger. **The Unitary Executive**..., op. cit.)

¹⁶¹ Cf. parte II, cap. I, notas 58 e segs.

¹⁶² Berger. **The Unitary Executive**..., op. cit. No seriado “*House of Saddam*” (HBO films/BBC. Direção: Alex Holmes e Stephen Butchard. 2008), cita-se o que teria sido uma declaração de Saddam Hussein: “The Law is what I write on a piece of paper”. Se a arbitrariedade com que o soberano exerce o poder foi o motivo pelo qual os EUA tinham que “libertar o Iraque”, talvez fosse o caso de perguntar: quem iria libertar os Estados Unidos?

Capítulo VII

O mundo como campo de batalha

*Thanks to the work of our law enforcement officials and coalition partners, hundreds of terrorists have been arrested. Yet, tens of thousands of trained terrorists are still at large. These enemies view the entire world as a battlefield, and we must pursue them wherever they are. So long as training camps operate, so long as nations harbor terrorists, freedom is at risk. And America and our allies must not and will not allow it.*¹

1. *Extraordinary Renditions*

Pretendo mostrar nessa seção exemplos de algumas das práticas policiais mais recentes do governo americano. É no sentido aqui discutido, no contexto das políticas de combate ao terrorismo que a expressão “polícia do mundo” pode adquirir um sentido diferente, como foi indicado nos primeiros capítulos. A interferência dos Estados Unidos em outros países visando à prisão de determinadas pessoas foram denunciadas porque ocorreram sem o conhecimento dos governos que possuíam jurisdição sobre o local ou sobre as pessoas. Em casos diplomaticamente menos problemáticos, há um acordo entre os EUA e o outro país para que as detenções ocorressem. Trata-se das práticas de “*extraordinary renditions*”. O adjetivo *extraordinary*, indica já uma situação fora do comum. Na verdade, o termo *rendition* refere-se, de modo geral, à transferência de um criminoso de uma jurisdição a outra, de modo que as práticas legais de extradição poderiam, assim, ser consideradas *renditions*. Recentemente, porém, devido ao impacto das políticas antiterror e de seus procedimentos, o termo vem sendo usado para tratar de ações ilegais realizadas pelos EUA em outros países ou com outros países. As práticas não se resumem à execução de prisões pelos EUA. Em muitos dos casos os agentes americanos não participam da ação, mas recebem o prisioneiro após este ter sido apreendido pelas autoridades locais. Em outros casos, ainda, a pessoa é capturada nos portos de entrada dos EUA, inclusive

¹ George W. Bush. **State of the Union address (29/01/2002)**. Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29644>.

aeroportos, e enviados para outros países como suspeitas de terrorismo, em um procedimento diferente de uma deportação legal. *Extraordinary renditions*, envolve, então, o envio de um país ao outro, sem recorrência a qualquer procedimento legal, nacional ou internacional, de uma pessoa feita prisioneira por qualquer dos governos².

Foi mostrado que isso que se estava discutindo a partir de 2001 possuía precedentes importantes³. Mais recentemente, porém, tais práticas pretendem expandir a “guerra contra o terror” para qualquer espaço do mundo, onde quer que os EUA reconheçam algum sinal de ameaça. Como era de se esperar, elas possuem consequências políticas e jurídicas problemáticas, nas relações entre os Estados. Isso mostraria, caso fosse necessário, a ainda inquestionável preponderância de uma política internacional que se faz na diplomacia – ou na guerra – entre Estados-nação. Discussões em torno dos problemas causados por essas ações do governo americano são travadas em vários países, mas não se restringem ao âmbito governamental. Muitas vezes elas surgem por iniciativa da sociedade e se desenvolvem com um esforço muito maior por parte de organizações sociais do que por parte dos governos – para os quais seria muito conveniente saber do ocorrido unicamente para que se pudesse esquecer, ou melhor, esconder. É o que acontece, por exemplo, em alguns países da África ou da Ásia, regiões onde a prática é mais comum. Alguns países dessas regiões, envolvidos, voluntariamente ou não, são: Emirados Árabes Unidos, Qatar, Bahrein, Iêmen, Egito, Paquistão, Indonésia, Jordânia, Irã, Kuwait. Esses casos que serão apresentados relacionam-se, ainda, com o problema da formulação, por um único país, de leis pretensamente internacionais⁴.

As *renditions* atuais inserem a legalização que tais práticas obtiveram no início da década de 1990, em uma situação de conflito armado e segurança nacional. Ao que parece, durante o governo Bush a legalidade das ações extraterritoriais são pouco discutidas internamente. Em grande medida, isso se deve ao fato de que a partir de 2001, a demanda do governo americano já não é tanto pelo reconhecimento legal das

² Como mostrado no capítulo anterior, há vários casos de detenções ilegais de estrangeiros nacionalizados ou de cidadãos de famílias estrangeiras. Grande parte destes casos relaciona-se às atividades das agências de imigração. Sob o termo *rendition*, contudo, em geral não se trata de casos de deportação por suspeita de imigração ilegal.

³ Cf. parte II, cap. II.

⁴ Cf. parte II, cap. V, 1.

práticas – o que, como se mostrou, já havia sido obtido anteriormente – mas pelo reconhecimento do contexto. Isto é, diferentemente dos casos das décadas anteriores, o que está em jogo nas novas *renditions* é se o Legislativo, e principalmente o Judiciário, irão aceitar o argumento de que o Estado vivencia um conflito armado internacional. Reconhecido esse contexto seria possível não apenas tornar o procedimento mais cotidiano, mas também institucionalizar outros fatores relacionados às *renditions*, tais como as prisões secretas e o tratamento aos prisioneiros.

O governo americano reconhece o programa e sustenta que ele tem uma importância vital na “guerra contra o terror”⁵, mas argumenta que ele não é ilegal já que é respaldado pela lei americana e atende aos requisitos impostos por tratados internacionais; sustentando que essas transferências não possuem finalidade de tortura e que são realizadas segundo a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes. O tema tem gerado, já há bastante tempo, grande controvérsia nos países europeus. Comissões foram instauradas, tanto pelas instituições da UE quanto pelos Estados membros, para investigar a colaboração dos países do bloco com o programa. Em outros casos, as *extraordinary renditions* tornaram-se conhecidas por meio de processos judiciais. Há, por exemplo, na Itália e na Alemanha, tribunais que emitiram mandados de prisão a americanos envolvidos nesses atos.

O funcionamento é basicamente o seguinte. Os supostos terroristas são seqüestrados em um país e conduzidos a outro; tudo isso sem recorrência a qualquer procedimento legal ou formal, falta de formalidade que produziu tantas prisões equivocadas que a própria CIA investiga algumas “*erroneous renditions*”. Há um vocabulário sombrio criado para tratar do assunto: as pessoas que ficam presas ou desaparecem devido a essas práticas são chamadas “*ghost prisoners*”; os vôos nos quais elas são conduzidas à prisão ou à morte são chamados “*ghost flights*”; e os locais onde os EUA mantêm prisões secretas são conhecidos como “*black sites*”. Essas prisões

⁵ “Secretary of State Condoleezza Rice, under pressure from European allies because of press revelations about CIA activities in Europe, offered a vigorous defense of U.S. rendition practices in December 2005. She asserted that rendition was a ‘vital tool in combating transnational terrorism,’ and that the United States ‘does not transport, and has not transported, detainees from one country to another for the purpose of interrogation using torture.’” (Cf. Mariner, Joanne. **The Trials of Abu Omar**. Find law. 12/03/08. Disponível em <http://writ.news.findlaw.com/mariner/20080312.html>).

estão espalhadas por diversos países e segundo Dick Marti, o Presidente-Relator do comitê do Parlamento Europeu sobre o tema, as informações encontradas vão no sentido de “reforçar a credibilidade das alegações que dizem respeito às transferências e detenções temporárias de indivíduos nos países europeus, sem qualquer envolvimento judicial”⁶.

Segundo o direito internacional, esses casos são tratados pelo termo “desaparecimento forçado”, e considerados, dentre outros documentos mais gerais, por uma declaração da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1992⁷ sobre o tema, a “Declaração Sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra os Desaparecimentos Forçados”⁸. Mais recentemente, também por uma resolução da Assembleia Geral da ONU, chegou-se à produção de uma convenção internacional, a “Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra os Desaparecimentos Forçados”⁹.

Os indivíduos seqüestrados são, portanto, tratados como “desaparecidos” e, apesar de não se poder traçar uma estimativa precisa, fala-se em centenas, já que conforme o já citado relatório da Anistia Internacional, o primeiro-ministro egípcio disse que até 2005 os EUA haviam transferido, apenas para aquele país, algo entre sessenta e setenta prisioneiros. O envio de prisioneiros para um ou outro local de detenção estabelece seu futuro. Afirma-se que, muitas vezes, os maus-tratos são menores quando ficam em alguma prisão da CIA. Segundo um ex-oficial da CIA especialista em Oriente Médio, Robert Baer, “Há uma regra dentro da CIA que se você quiser um bom interrogatório e boas informações, deve mandar o suspeito para a

⁶ Statement to the press, 13 December 2005. Citado em Amnesty International. **‘Rendition’ and secret detention: A global system of human rights violations.**

⁷ Resolução 47/133 de 18 de dezembro de 1992.

⁸ Esta declaração, além de condenar o desaparecimento forçado em qualquer circunstância (Artigo 7: “No circumstances whatsoever, whether a threat of war, a state of war, internal political instability or any other public emergency, may be invoked to justify enforced disappearances.”), pretende garantir que a execução ou a ordem para realizar os seqüestros possam ser julgadas e punidas. Exige também que as informações das vítimas desses procedimentos possam ser obtidas prontamente (Artigo 10, parágrafo 2: “Accurate information on the detention of such persons and their place or places of detention, including transfers, shall be made promptly available to their family members, their counsel or to any other persons having a legitimate interest in the information unless a wish to the contrary has been manifested by the persons concerned.”)

⁹ Criada pela resolução A/RES/61/177, de 20 de dezembro de 2006.

Jordânia, se quiser que seja morto ou torturado até a morte, você o envia ao Egito ou Síria e nunca voltará a vê-lo.”¹⁰.

As controvérsias são maiores, porém, quando se trata de países europeus – o que certamente ocorre pela pretensão desses países de representarem os grandes modelos de direitos humanos¹¹ e pela possibilidade de manifestação que a sociedade civil encontra ali. Além dos casos apresentados a seguir, alguns dos países europeus que, de diversos modos, estariam envolvidos nessas práticas, são: Grã-Bretanha, Grécia, Espanha, Portugal e Suécia¹². Além desses, vários países da Europa do leste também são acusados de manterem prisões secretas dos Estados Unidos.

É difícil saber quando há ou não colaboração entre a CIA e o governo local, principalmente porque, conforme a prática da dissimulação, os governos envolvidos sempre negam qualquer participação. Um caso no qual o governo do cidadão preso não é acusado de participação no seqüestro¹³, no entanto, é o seqüestro de um alemão de descendência libanesa, realizado pela CIA na fronteira entre a Albânia e a Macedônia. Khaled Al-Masri, foi detido em dezembro de 2003 e levado ao Afeganistão. Torturado e interrogado por cinco meses em Kabul, ele foi liberado em uma floresta na Albânia, quando os agentes disseram a ele que ele tinha sido detido por um “erro de identidade”. O caso resultou em processos em vários países: na Alemanha, na Macedônia, na Albânia e no próprio EUA.

¹⁰ Citado em “Sem mortes nem processos”, parte 5 do Especial **A guerra secreta dos EUA: no rastro da CIA** do jornal Der Spiegel – versão em português pelo UOL Mídia Global. 13/12/05 (Disponível em <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/derspiegel/2005/12/13/ult2682u70.jhtm>).

¹¹ “Na apresentação do relatório final sobre as ‘renditions’, disse Sarah Lutford, deputada do Partido Liberal Democrata: ‘Se as aspirações da Europa de ser uma comunidade de direitos humanos têm algum sentido, é necessário haver uma vigorosa resposta à forte evidência de que a CIA seqüestrou, aprisionou ilegalmente e transportou suspeitos de terrorismo na Europa. E governos europeus, inclusive a Inglaterra, fecharam os olhos ou colaboraram ativamente com os Estados Unidos’. (Eça, Luiz. **O seqüestro das leis**. Correio da Cidadania. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/antigo/ed537/luizeca.htm>).

¹² O Site “UOL Notícias” produziu um mapa, a partir do relatório da Comissão Européia, mostrando alguns países envolvidos nas *extraordinary renditions* (**Ações Ilegais da CIA na Europa**. Infográfico. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/infografico/2007/02/16/ult3224u28.jhtm>). Cf. também Burns, John F. C.I.A. **Used a British Island to Transport Terrorism Suspects**. New York Times. 22/02/08.

¹³ Ao que parece a justiça do país não acusou formalmente qualquer membro ou agente do governo. Nesse caso, porém, a imprensa alemã sustenta que o governo teria fornecido informações para agentes americanos, a fim de facilitar o seqüestro e as torturas. (cf.: Deutsche Welle. **Escândalo da CIA: ‘ninguém nunca soube de nada’**. In Especial: Europa e a CIA. 14/12/05. Disponível em: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1817599,00.html>).

Na Alemanha, em janeiro de 2007, a justiça emitiu um mandado de prisão para 13 agentes da CIA, mas naquele momento os nomes reais desses suspeitos não tinham sido descobertos. As investigações tendo conduzido às verdadeiras identidades, um novo mandado foi expedido pela corte de Munique e solicitada a extradição. Nesse contexto surgiram críticas dos órgãos americanos que diziam que a Alemanha emitia mandados de prisão contra os agentes da inteligência dos EUA, mas queriam que as informações conseguidas por eles fossem compartilhadas. Durante esse processo houve um contato entre o ministro de Justiça da Alemanha e o Departamento de Justiça dos EUA e, segundo Eva Schmierer, a porta-voz do ministro alemão, o órgão americano teria dito que extraditar os americanos iria “prejudicar os interesses nacionais” daquele Estado, a partir do que o governo alemão decidiu não pedir a extradição. Angela Merkel disse, contudo, para apaziguar as pressões pelo pedido de extradição, e sem dar outras justificativas, que o governo dos EUA reconheceu o erro. Em junho de 2008, um grupo de advogados alemães de direitos civis entrou com uma ação contra seu governo para tentar forçar o pedido de extradição.

Nos Estados Unidos, quem entrou com a ação foi a *American Civil Liberties Union* (ACLU), no final de 2005, alegando que o tratamento dispensado a Al-Masri era contrário tanto à Constituição quanto às leis internacionais. A ação foi rejeitada em primeira instância, assim como solicitou o governo, alegando-se privilégios sobre segredo de Estado que não poderiam ser revelados sem comprometer a segurança nacional. A corte de apelação confirmou essa decisão e o caso foi para a Suprema Corte¹⁴, onde a decisão não foi diferente: resolveu-se pela não aceitação do processo¹⁵. Retomando a jurisprudência de um caso de 1953¹⁶, o texto final da decisão argumentava: “there is a reasonable danger that compulsion of the evidence will expose military matters which, in the interest of national security, should not be divulged.”¹⁷. A

¹⁴ **El-Masri v. United States**, No. 06-1613.

¹⁵ Como foi dito, a Suprema Corte pode escolher julgar as ações judiciais que lhe são apresentadas: “The Court usually is not under any obligation to hear these cases, and it usually only does so if the case could have national significance, might harmonize conflicting decisions in the federal Circuit courts, and/or could have precedential value.” (Explicação retirada do site do Judiciário federal americano, na seção: **US Supreme Court Procedures**. Disponível em: <http://www.uscourts.gov/EducationalResources/ConstitutionResources/SeparationOfPowers/USSupremeCourtProcedures.aspx>).

¹⁶ **United States v. Reynolds**.

¹⁷ Citado em Greenhouse, Linda. **Supreme Court Refuses to Hear Torture Appeal**. New York Times. 09/10/07.

ACLU propôs, então, que as análises fossem feitas pelo Judiciário, sem permitir a divulgação dos documentos. A tática tampouco surtiu efeito. As queixas dos advogados da ACLU envolvidos no caso apontavam para a negligência do Judiciário, que não se dispôs nem mesmo a analisar a questão antes de decidir que o caso não seria julgado¹⁸.

Em outros casos, a colaboração do governo local com os EUA é mais facilmente perceptível. Um desses casos de cooperação inconfessa parece ser o caso do seqüestro de Osama Nasr, mais comumente conhecido como Abu Omar, na Itália, em 2003. A vítima do seqüestro possuía nacionalidade egípcia e era imã em Milão, onde vivia com o status legal de refugiado político. Abu Omar, logo após seu seqüestro, ocorrido em plena luz do dia, quando estava a caminho da mesquita, foi levado para a base aérea americana de Aviano, de onde seguiu para a Alemanha. Ali ele foi transferido para outro avião e levado ao Egito. Em Cairo ele foi torturado e exposto a maus tratos, até que em abril de 2004 ele foi liberado sob a condição de que permanecesse em silêncio. Logo após sua soltura, no entanto, ele telefonou para sua família em Milão – que ainda não havia recebido informações do que lhe havia ocorrido. Ao fim do telefonema ele foi novamente capturado pelos egípcios e levado de volta para a prisão – o que indica que a ligação estava sendo interceptada. No total, ele ficou preso durante quatro anos (até fevereiro de 2007), sem acusação e sem julgamento, até que uma corte egípcia decidiu que sua detenção era “infundada”.

O governo italiano nega envolvimento no caso. No entanto, há vários indícios da participação de agentes do serviço secreto italiano, o SISMI. Cinco agentes foram acusados pela justiça de Milão de terem tomado parte no seqüestro, dentre eles Nicolò Pollari, chefe militar do serviço secreto, quem foi demitido logo que Romano Prodi tornou-se primeiro-ministro, em 2006. Descobriu-se, por meio de escutas telefônicas, que Pollari estava tramando contra os juízes de Milão envolvidos no caso, além de buscar meios de afastar as investigações de Milão e conduzi-las a Brescia, onde fica a base americana citada, e onde a investigação poderia ser controlada. Outras tentativas de enganar as investigações, ou “*depistaggi*”, já haviam sido realizadas pela CIA e pelos italianos, por meio da produção de falsas pistas e evidências. Além dessas

¹⁸ O que se estava solicitando não era o julgamento no mérito, mas apenas que se considerasse se haviam razões concretas – para além do simples argumento genérico sobre interesses nacionais – para que o caso não fosse julgado.

indicações da participação do governo da Itália, outro fator que corrobora no mesmo sentido é a indisposição do Executivo italiano em enfrentar o tema. Segundo o jornal *International Herald Tribune*, o governo Berlusconi disse sobre o processo: “This is a trial we absolutely should not have, and its result will be that our intelligence services will not longer have the cooperation of foreign intelligence”¹⁹. Mesmo o governo Prodi, que inicialmente dava sinais de colaborar com a investigação, não se dispôs a solicitar a extradição dos agentes da CIA citados pelos juízes de Milão, e preferiu enviar o caso para a “Corte Constitucional” alegando que os magistrados de Milão haviam quebrado leis de segredo de Estado²⁰.

A extradição dos agentes da CIA envolvidos havia sido solicitada já em meados de 2005 e, mesmo sem nenhum requerimento por parte do Executivo italiano, o governo dos EUA havia avisado, de modo preventivo, que não aceitaria o pedido. O ex-chefe da CIA em Milão, Robert Lady, chegou a ser representado por uma advogada nos tribunais italianos. Segundo ela, seu cliente estava decepcionado com os agentes italianos porque estes teriam “jurado” manter em segredo os detalhes que foram revelados; e, além disso, ele se sentia traído, porque acreditava ter feito a coisa certa para proteger os Estados Unidos e outros países²¹. O agente americano entendia que deveria ser encontrada “uma solução política e não legal” para o caso, cuja resolução se daria por um acordo entre os EUA e a Itália, e não em um julgamento²².

O juiz Armando Spataro, o mais engajado no caso, e responsável pelo recolhimento de grande parte das informações que viabilizaram o processo, queixou-se do silêncio do governo italiano, em especial do governo Prodi, dizendo: “The law allows the government to give a negative response, but not to fail to respond (...). The silence of this government by now exceeds the length of silence of the previous

¹⁹ International Herald Tribune (IHT). **Italy indicts 31 linked to CIA rendition case**. 15/02/07.

²⁰ Cf. Mariner, Joanne. **The Trials of Abu Omar**. Find law. 12/03/08. Disponível em <http://writ.news.findlaw.com/mariner/20080312.html>.

²¹ “He feels betrayed because he is still convinced he did the right thing for the US and all the other countries fighting international Islamism.” (Mascolo, Georg and Gebauer, Matthias. **The CIA in the Dock**. Der Spiegel. 10/01/07. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/0,1518,458821,00.html>). A fala original da advogada não pode ser encontrada para que se pudesse confirmar se ela realmente teria dito que a luta era contra o “Islamismo Internacional” (“*Interantional Islamism*”), ou se foi algum erro da reportagem.

²² Cf.: Mascolo. **The CIA in the Dock**. Der Spiegel. 10/01/07.

government.”²³. Não é possível aqui analisar todo o caso, dado que ele envolve diversos outros elementos, mas vale ao menos citar dois aspectos que fazem com que o problema transite entre os interesses pessoais do governante e os interesses do Estado: jornalistas trabalhando como espões, e artimanhas do serviço secreto do governo Berlusconi para incriminar Romano Prodi – antes das eleições que elegeria o parlamento que o indicaria como primeiro-ministro – de autorizar estes “*rendition flights*” na Europa, quando este último era presidente da Comissão Européia.

O imã Abu Omar foi acusado também na Itália de atividades ligadas ao terrorismo – pelo que ele já vinha sendo investigado – e recebeu um mandato de prisão, o qual não se efetivou porque ele permanece vivendo no Egito após sua liberação. Mesmo assim ele diz pretender voltar à Itália para testemunhar sobre o caso, mas enfrenta a proibição do governo egípcio para sair do país – onde é reconhecidamente um militante contrário ao governo do Presidente Hosni Mubarak. Na Itália, o processo foi suspenso em junho de 2007 e retomado em maio de 2008, por ocasião de um diálogo entre o governo e a promotoria para resolver o conflito referente a documentos considerados como “segredo de Estado”. O juiz pretendia solicitar o depoimento tanto de Berlusconi quanto de Prodi sobre o caso²⁴, no que estava enfrentando dificuldades. Aqui, como se percebe, agem conjuntamente a razão de Estado de dois Estados em seus diversos componentes, notadamente na questão do segredo – inclusive com a colaboração de jornalistas para a manutenção do segredo e a dissimulação²⁵.

Estes são apenas alguns exemplos que receberam maior atenção devido aos mandados de prisão emitidos. Há inúmeros outros, conhecidos ou não. Muitas vezes, um dos destinos finais dos indivíduos seqüestrados era a prisão de Guantánamo.

²³ IHT. **Italy indicts 31...**, op. cit. 15/02/07.

²⁴ Essa foi uma das condições de Pollari, para que ele apresentasse o seu depoimento à justiça.

²⁵ O caso ficou conhecido na Itália como “Imam Rapito”. Outras fontes sobre o caso e sobre as “extraordinary renditions” serão citadas na bibliografia, ao final.

2. Guantánamo

*We are aware of no other nation in history that has afforded such protection for enemy combatants. (...) Detainees are permitted access to state-of-the-art medical care, healthy meals consistent with their cultural and religious requirements and an opportunity to observe religious beliefs. (...) Some say that in pursuing the war on terror, America has failed to respect human rights and the rule of law, (...) Nothing could be further from the truth.*²⁶

Guantánamo é, sem dúvida, um dos temas mais discutidos e um dos símbolos da “guerra contra o terror” do governo Bush. As críticas contra o governo americano e os protestos para que a prisão fosse fechada se multiplicaram por todo o mundo, surgindo dos mais diversos setores, desde governos aliados, até organizações da sociedade civil. Até bem tardiamente no governo Bush, como não se permitia que organizações de direitos humanos tivessem acesso ao local, muito do que se sabia tinha origem nos relatos de ex-prisioneiros, ou de ex-militares e funcionários que em algum momento trabalharam ali²⁷. Pela controvérsia e simbolismo do tema, o Presidente Obama, emitiu um decreto presidencial (*executive order*) sobre Guantánamo já no

²⁶ Alberto Gonzales, Secretário de Justiça. Em resposta a questões sobre Guantánamo.

“The U.S. government's leading lawyer defended the Guantanamo Bay prison camp on Tuesday, saying detainees there were granted state-of-the-art health care, good food and ‘unprecedented legal protection.’

Responding to complaints by the United Nations, human rights groups, religious leaders and some national governments, Attorney General Alberto Gonzales said the camp was entirely lawful and essential to the protection of the United States.” (cf. Long, Gideon. **Gonzales defends conditions at Guantanamo**. Reuters. 07/03/06. Disponível em: <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/press-coverage-2006/march-2006/gonzales-defends-conditions-at-guantanamo/>).

²⁷ Segundo o jornal inglês *Observer*, um dos primeiros relatos públicos que partiram “de dentro” da base americana, foi o de um ex-militar que servia no local como tradutor em sessões de interrogatórios e, após ter deixado o exército devido ao que presenciou em Guantánamo, escreveu um livro (*Inside the Wire*). (Harris, Paul. **Soldier Lifts Lid on Camp Delta**. *Observer*. 8/05/05. Disponível em: <http://www.commondreams.org/headlines05/0508-03.htm>). Outros relatos vindos “de dentro” já haviam sido noticiados pela mídia, mas não eram relatos públicos. Em dezembro de 2004, por exemplo, o *Washington Post* noticiava que agentes do FBI haviam escrito memorandos sobre a situação degradante dos prisioneiros; e, mais cedo naquele mesmo ano, o *New York Times* havia publicado uma reportagem que dizia que a Cruz Vermelha havia produzido um documento sigiloso dizendo que os oficiais americanos haviam usado de tortura nas prisões de Guantánamo.

segundo dia de seu mandato. O decreto estabelecia, entre outras coisas; a “revisão imediata” de todas as detenções; a revisão das acusações produzidas pelas comissões militares; o tratamento dos prisioneiros conforme a Convenção de Genebra; e o fechamento do campo de detenção de Guantánamo no prazo máximo de um ano²⁸.

Pelos muitos relatos disponíveis, é de se suspeitar que a maior parte dos prisioneiros de Guantánamo tenha sido levada até lá por meio de procedimentos semelhantes aos das *extraordinary renditions* narrados acima: colaboração com outros países, seqüestros, e vôos clandestinos²⁹. Há vários casos em que são facilmente desmentidas as alegações do governo Bush, de que as pessoas ali retidas foram capturadas quando participavam de combates contra os Estados Unidos. No total, conforme as informações oficiais, até janeiro de 2009, cerca de 800 pessoas haviam sido prisioneiras em Guantánamo e o governo já havia “removido” mais de 500 delas, “levando-as de volta a seu país; ou liberando-as ou transferindo-as para países terceiros”³⁰. O *New York Times* produziu uma base de dados³¹, analisando documentos que começaram a ser liberados pelo governo em 2006, como consequência de um processo judicial que o obrigou a fazê-lo sob o *Freedom of Information Act (FOIA)*. Segundo as informações ali disponíveis, os prisioneiros eram de 49 nacionalidades diferentes e 241 pessoas ainda eram prisioneiros na base americana. Dos que ainda permaneciam detidos, apenas 60 eram considerados “perigosos” pelo governo; sendo que outros 60 poderiam ser libertados – esperando apenas que se resolvesse como isso

²⁸ The White House. **Executive Order [13492]** -- Review And Disposition Of Individuals Detained At The Guantánamo Bay Naval Base And Closure Of Detention Facilities. 22/01/09. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ClosureOfGuantanamoDetentionFacilities/.

²⁹ Uma das diferenças é que nas *renditions*, quando a vítima era liberada, ela era simplesmente solta em um lugar qualquer, “re-aparecendo” do mesmo modo como havia “desaparecido”. A saída de Guantánamo costuma ocorrer por meios mais formais, o que, inclusive, é um fator que faz com que muitos presos que poderiam ser libertados continuem na prisão, por não ter um país que o receba.

³⁰ The White House. **Executive Order [13492]** -- Review And Disposition Of Individuals Detained At The Guantánamo Bay Naval Base And Closure Of Detention Facilities. 22/01/09. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ClosureOfGuantanamoDetentionFacilities/.

³¹ A partir dos documentos do Departamento de Defesa, o jornal produziu uma base de dados interativa com diversas informações, como, por exemplo, os nomes e as nacionalidades dos detentos que passaram por Guantánamo; os documentos do governo e processos judiciais (quando havia) que se referiam a cada um deles; o tempo de permanência; o modo de captura (com algumas exceções de dados não encontrados) e a informação sobre o status do prisioneiro (preso, liberado, ou morto em detenção). Cf.: **The Guantánamo Docket**. New York Times. Disponível em: <http://projects.nytimes.com/guantanamo>.

ocorreria³². Até o início de 2009, cinco pessoas haviam morrido enquanto eram prisioneiras do governo americano³³.

A prisão de Guantánamo se localiza no extremo leste da ilha cubana, onde os Estados Unidos já possuía uma base naval. O território é controlado pelo governo americano por motivos históricos que atravessam o século XX, e que dizem respeito às interferências dos Estados Unidos na política de Cuba antes da revolução de 1959. O complexo de detenção foi construído logo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, e as “celas” do “*Camp X-Ray*” foram as primeiras que receberam os prisioneiros, em janeiro 2002. O local deveria servir para manter os prisioneiros enquanto o restante do complexo de detenção não ficava pronto. Essas celas eram, na verdade, pequenos cercados com grades por todos os lados, e uma fina cobertura superior feita de metal. Por suas características e suas minúsculas proporções, os locais foram chamados de “canil” e de “gaiolas” por organizações de direitos humanos. Uma pessoa que ficou presa no local lembrava que, na Alemanha, havia uma lei que proibia que se tivesse um canil com dimensões tão pequenas quanto às daquelas celas³⁴. O campo *X-Ray* foi fechado ainda em abril daquele ano, e os prisioneiros foram transferidos para o campo *Delta*³⁵. Há um “detalhe” interessante sobre a construção de Guantánamo. Uma das empresas encarregadas de construir o local, com um contrato de US\$ 9.7 milhões³⁶, foi a Halliburton, cujo cargo de diretor executivo era ocupado até 2000, pelo vice-Presidente Dick Cheney³⁷.

³² Esses últimos dados são do jornal *Le Monde*, utilizando a base de dados do *New York Times*. *Le Monde*. **Fechar Guantánamo, e depois?**. 23/01/09. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2009/01/23/ult580u3523.jhtm>.

³³ New York Times. **The Guantánamo Docket**. Disponível em: <http://projects.nytimes.com/guantanamo>.

³⁴ “[La cage mesurait] En tout, donc, moins de 4 mètres carrés. En Allemagne, il y a une loi sur les chenils qui fixe leur surface minimum à 6 mètres carrés. Ayant moi-même eu des chiens, j’étais bien place pour le savoir.” (Kurnaz, Murat. **Dans l’enfer de Guantanamo**. Trad. Brigitte Déchin. Fayard, 2007. p.94)

³⁵ Na entrada do Campo Delta uma placa identificava o local e apresentava o lema “Honor Bound to Defend Freedom”.

³⁶ Aldinger, Charles. **Halliburton to Build New Cells at Guantanamo Base**. Reuters. 27/07/02. Disponível em: <http://www.commondreams.org/headlines02/0727-02.htm>.

³⁷ A relação da empresa com Dick Cheney é extensa, mas vale ressaltar apenas que o vice-Presidente ainda recebia “gratificações atrasadas” da empresa durante o governo Bush. Apesar de não ser a única com vínculos no governo que ganhou contratos para suprir as necessidades das guerras, a *Halliburton* e suas subsidiárias foram certamente os que mais saíram ganhando com a “guerra contra o terror”. Ao longo do governo Bush a empresa foi agraciada com contratos milionários, sem procedimentos de licitação – com destaque para o que obteve na “reconstrução do Iraque”. (cf. Drutman, Lee and Cray,

O fato de que o local não era mais provisório, não significa que a situação dos prisioneiros tenha, de fato, melhorado, mas, no Campo Delta, eles passaram a contar com um vaso sanitário de chão, em suas celas, e não precisavam mais usar baldes para seus dejetos. Algo que iria, contudo, piorar ainda mais as condições dos prisioneiros é que no novo “campo” havia também as células de isolamento. Enfim, outros “campos” foram sendo construídos depois disso, já que o número de prisioneiros estava aumentando rapidamente.

Como se sabe, muitos prisioneiros de Guantánamo jamais estiveram envolvidos em combates contra os Estados Unidos e, muito menos com atividades terroristas. Vários casos são facilmente encontrados e há inclusive filmes e documentários que reproduzem esses relatos³⁸. Um dos casos bem conhecidos é o de Murat Kurnaz³⁹.

Tendo nascido e vivido na Alemanha sem ter adquirido nacionalidade alemã, Kurnaz levava um estilo de vida bastante “ocidental” em Frankfurt am Main, até que, aos 19 anos resolveu viajar ao Paquistão para aprender melhor a religião muçulmana e se tornar um “muçulmano praticante”, conforme dizia ele, antes de começar a viver com sua esposa⁴⁰. Sua viagem, que teve início em outubro de 2001, deveria terminar em dezembro, mas o ônibus que o estava levando ao aeroporto de Karachi, para seu retorno, foi parado em um posto policial, e, como Kurnaz possuía fisionomia diferente dos demais passageiros – isto é, por ser estrangeiro, já que tinha descendência turca –, um guarda o obrigou a descer. A partir desse momento ele havia se tornado prisioneiro.

Charlie. **Halliburton, Dick Cheney, and Wartime Spoils**. Commondreams.org. 03/04/03. Disponível em <http://www.commondreams.org/views03/0403-10.htm>).

³⁸ Há um documentário produzido por organizações de direitos humanos de diversos países: Caldwell, Gilnian. **Outlawed: Extraordinary Rendition, Torture and Disappearances in the "War on Terror"**. 27min. Outros filmes, documentários ou ficção, cujo roteiro discorre sobre o tema aqui tratado ou que envolvem depoimentos reais são: Whitecross, Mat e Winterbottom, Michael. **The road to Guantanamo**. Inglaterra, 2006; Threapleton, Jim. **Extraordinary rendition**. 77min. Inglaterra, 2007; Hood, Gavin. **Rendition**. 122min. Estados Unidos, 2007; Gibney, Alex. **Taxi to the dark side**. 106 min. Estados Unidos, 2007.

³⁹ O relato apresentado aqui é retirado de um livro que ele escreveu depois de sair de Guantánamo: Kurnaz, Murat. *Dans l'enfer de Guantanamo*. Tradução do alemão por Brigitte Déchin. Fayard, 2007.

⁴⁰ Ele havia se casado pouco tempo antes com uma jovem turca que iria se mudar em breve para a Alemanha, assim que conseguissem resolver as burocracias para sua entrada e permanência no país. A viagem deveria acontecer antes disso, porque, segundo Kurnaz, ele deveria aprender a se comportar conforme os costumes de sua religião para viver o casamento.

À época, a guerra do Afeganistão começara havia dois meses, e, o governo americano estava pagando às forças policiais paquistanesas U\$ 3000 dólares por estrangeiro capturado⁴¹. Os maus-tratos sofridos nas mãos dos paquistaneses eram só uma prévia do que ele viria a passar depois de ser transportado a uma base americana de Kandahar, no Afeganistão. As “prisões” do Afeganistão eram grandes cercados de tela, sem cobertura, onde os detidos – muitos capturados em situações semelhantes à dele – deveriam suportar o frio e a grande variação de temperatura do local. Cada um desses cercados comportava, inicialmente, aproximadamente trinta prisioneiros, número que aumentaria com o passar do tempo. Ali, como seria também em Guantánamo, o sadismo dos soldados se juntavam às ordens dos superiores e às técnicas do Estado, produzindo uma violência contínua, a fim de garantir um controle constante, e modos pretensamente eficazes de obter informações. Ao chegar no cercado, tiravam-lhes as roupas e entregavam-lhes um uniforme, mas não lhes era permitido vesti-lo imediatamente, já que, a qualquer movimento, os guardas apontavam as armas ordenando que não se mexessem. Assim, os prisioneiros permaneciam nus durante muito tempo. A recorrência da nudez em diversos momentos – não só ali, mas conforme outros relatos, em várias outras prisões dos EUA – permite entender que esta era uma técnica planejada para promover a submissão, já que se sabia que, para os prisioneiros, esta seria uma forma de humilhação⁴². Outras ações mais violentas dispensavam qualquer técnica, como o espancamento de um prisioneiro até a morte por sete soldados americanos, narrado pelo autor do livro⁴³.

Para ir do local onde permaneciam até as salas de interrogatório e tortura, os prisioneiros tinham que executar um procedimento padrão⁴⁴ que faria com que eles sempre saíssem de mãos e pés algemados de dentro do cercado. Nos interrogatórios as

⁴¹ Além dos relatos de outros que haviam sido presos como ele, um americano teria confirmado a informação a Kurnaz durante uma das seções de “interrogatório”.

⁴² “Un muçulman respectueux des règles de sa religion ne doit jamais montrer la partie qui va du nombril aux genoux, (...)”. (Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p. 45).

⁴³ “Deux soldats frappaient un détenu étendu à terre dans un enclos. La Tête de l'homme était enveloppée dans une couverture. Ils lui donnaient des coups de crosse de fusil sur le visage et le coup de ranger dans le corps. Des gardiens et d'autres soldats sont arrivés en renfort. Ils ont frappé l'homme à leur tour. Ils étaient maintenant sept en tout.” (Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p. 62).

⁴⁴ Quando um soldado chamava pelo número de um prisioneiro – número que era gravado em uma pulseira de plástico que lhes era colocada à sua chegada –, todos os outros deveriam mover-se na direção oposta dos portões e permanecer voltados para o lado exterior. Quanto ao prisioneiro, ele deveria se aproximar do portão, deitar-se de barriga para baixo e colocar as mãos nas costas até que os guardas colocassem as algemas e os levantassem.

mesmas perguntas eram feitas, repetidamente: “Voce é da Al-Qaeda? Você pertence ao Talebã? Onde está Osama?”. As seções de interrogatório, onde a cada “não” pronunciado um golpe era deferido contra o interrogado, aconteciam cotidianamente, às vezes até mais de uma vez por dia. Algum tempo depois, Kurnaz teve que suportar outros métodos de tortura como eletro-choque e afogamento. Vários tipos de torturas mais “técnicas” foram descritas por ele. Em uma delas a pessoa era pendurada em uma corrente pela algema, e levantada até que seus pés não tocassem mais o chão. O autor narra como, depois de algum tempo, a sensibilidade dos membros era perdida e, passando mais tempo ainda, se perdia a consciência. A tortura era monitorada para que a vítima não morresse. De tempos em tempos as correntes eram baixadas, um médico conferia seus reflexos, fazia alguns testes e, em seguida, as correntes eram içadas novamente⁴⁵. Segundo o que lhe foi dito pelos outros prisioneiros – já que ele mesmo era incapaz de saber a duração –, Kurnaz passou cinco dias desse modo:

Acho que não poderia suportar nem mais uma hora. Cada um tem seus limites. Eu pensava que havia atingido os meus. Hoje eu sei que muitos prisioneiros pereceram nessas condições e que outros assistiram a agonia de seus vizinhos. (...) Vários são também os que nunca voltaram dos interrogatórios de Kandahar.⁴⁶

Nesse ponto Kurnaz ainda tinha esperança de que, se encontrasse um soldado alemão, ele lhe contaria sua história e tudo se resolveria. Esperança que se perdeu alguns dias depois, quando dois soldados alemães apareceram na prisão de Kandahar e as únicas palavras pronunciadas por eles foram apenas para lhe mandar olhar pra baixo para não encará-los. Assim, em fevereiro de 2002 Kurnaz é transportado para Guantánamo, o que ocorre como era de costume: os prisioneiros algemados nos pés e nas mãos são encapuzados, e, por fora do capuz, lhes são colocados algo que se parece com protetores de orelha – ou com grandes fones de ouvido –; além de um tipo de óculos de mergulho com as lentes pintadas de preto (*goggles*). Por fim, as mãos

⁴⁵ Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p. 66.

⁴⁶ "Je crois que je n'aurais pas pu supporter une heure de plus. Chacun a ses limites. Je pensais avoir atteint les miennes.

Aujourd'hui, je sais que beaucoup de prisonniers ont péri dans ces conditions et que d'autres ont assisté à l'agonie de leurs voisins. (...) Nombreux aussi sont ceux qui ne sont jamais revenus des interrogatoires de Kandahar." (Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.69).

amarradas são cobertas por uma “luva” e os prisioneiros são amarrados uns aos outros e, todos são presos ao avião⁴⁷.

Em Guantánamo o risco de morte era menor, uma vez que, se isso acontecesse, a notícia poderia dificultar muito o trabalho de dissimulação e convencimento constante feito pelo governo americano para legitimar a prisão. Isso ficou claro em uma ocasião narrada em que alguns soldados pisotearam o Corão. Do que foi presenciado por Kurnaz, esses eram um dos poucos momentos em que os prisioneiros encontravam ânimo para demonstrar alguma reação contra os guardas. A revolta contra o que havia ocorrido em uma cela apenas, se espalhou por outros campos de prisioneiros e a equipe de repressão teve tanto trabalho ao longo da noite que, ao fim “eles tinham o ar completamente esgotado”⁴⁸. O resultado foi uma das greves de fome feita pelos prisioneiros. Quando o protesto perdurou ao ponto de colocar em risco a vida dos prisioneiros, um general chegou a se dirigir diretamente a eles para assegurar que aquilo não se repetiria e pedir que terminassem o protesto.

Não é, porém, porque a morte era menos provável que se deve entender que o sofrimento foi atenuado. Pela narrativa do autor, tudo era feito para levar a pessoa aos limites do corpo e da consciência mental⁴⁹. Alimentação precária; repetição das mesmas perguntas e das mesmas acusações nos interrogatórios – dia após dia, durante anos –; súbitos barulhos “ensurdecedores”⁵⁰; privação do sono; além da sempre presente violência física, coordenada ou arbitrária. O tratamento era o mesmo para jovens⁵¹, velhos e até mesmo para um prisioneiro que havia tido suas mãos e pés amputados devido ao frio que passara em uma prisão do Afeganistão.

Na tentativa de obter informações, diversas eram as técnicas utilizadas e em determinados momentos a descrição parecia ser a de uma história de ficção. Segundo

⁴⁷ Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.88.

⁴⁸ Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.156.

⁴⁹ Muitas das discussões nos Estados Unidos usava o termo “colapso nervoso” (*mental break down*) para se referir às consequências dos tratamentos dados aos prisioneiros.

⁵⁰ O autor descreve que em um dado momento os alto-falantes começaram a fazer o chamado para a prece – cujo horário já havia a muito passado –; e, em seguida, o aviso foi coberto pelo hino americano em alto volume. Depois disso, assim como muitas outras vezes, era o rock que saía das caixas de som.

⁵¹ Um dos prisioneiros tinha apenas 15 anos quando foi levado para a prisão. Omar Ahmed Khadr, cidadão canadense, permanecia ali ainda em 2009. Cf. BBC. **First Guantanamo video released**. 15/07/08. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7507216.stm>.

Kurnaz, “eles recorriam a todas as artimanhas possíveis e imagináveis”⁵². Uma das técnicas “inusitadas” relatadas por muitos era o apelo sexual, onde uma mulher seminua fingia se oferecer ao prisioneiro, ou onde imagens de mulheres nuas eram mostradas e oferecidas como recompensas por confissões feitas⁵³. Uma situação ainda mais surpreendente foi descrita pelo autor. Certa vez o levaram para um cômodo onde as paredes eram pintadas e possuíam inscrições do Corão. Tudo se apresentava do modo mais requintado. Havia ali, ainda, um tapete para preces, um sofá, um apoio para os pés, uma televisão e uma mesa com variedade de frutas. Pouco depois entrou alguém dizendo que havia chegado diretamente de Washington e pedindo desculpas pela “inércia das instâncias militares” que não o haviam permitido estar presente antes. O sujeito dizia a todo momento que estava ali exclusivamente para ajudá-lo, mas que, antes disso precisava que ele respondesse algumas perguntas. Quando ele se recusou a repetir o que já havia repetido inúmeras vezes durante os interrogatórios, ele foi levado de volta a sua cela, e deixaram-no sem comida durante dias.

Um dos pontos que Kurnaz faz questão de mostrar é como os soldados que lidava com os prisioneiros eram apavorados. O autor disse ter começado a pensar sobre isso ainda em Kandahar, observando o comportamento daqueles encarregados de vigiá-los. Depois disso, a suspeita era confirmada devido a todos os equipamentos utilizados sobre os prisioneiros no vôo que os levou até Guantánamo. Tamanho medo de pessoas que estavam em situação deplorável e não tinha mais do que a própria roupa que usavam lhe causava estranhamento. Na base americana um dos exemplos disso era o *IRF-team*. A sigla abrevia *Immediate Reaction Force*, que eram os guardas encarregados de entrar em ação quando alguma desordem fosse constatada – ou quando um dos vigias queria que um prisioneiro apanhasse. Para lidar com o “perigo” colocado pelos prisioneiros, o grupo, de cinco a oito soldados, era equipado com escudos, coletes

⁵² Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.176.

⁵³ Segundo Kurnaz, a prática era “humilhante”, porque um muçulmano praticante, depois de casado, jamais pode olhar outra mulher nos olhos, e os prisioneiros eram forçados a fazê-lo. Uma vez uma moça que tentava seduzi-lo perguntou o que ele fazia quando se deparava com uma mulher na rua, porque ele não poderia andar com os olhos abaixados durante todo o tempo. A resposta dada bem poderia ensinar uma lição de responsabilidade a muitos políticos: “Je ne suis pas responsable d’une situation que je subis. En revanche, je suis responsable de tout acte accompli intentionnellement.” (Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit.)

à prova de bala, joelheiras, cotovelleiras, proteção nas costas, capacetes com viseira, coturnos, cassetetes e sprays de pimenta⁵⁴.

Nos novos “campos”, inaugurados após o campo *X-Ray*, os prisioneiros já não ficavam a céu aberto. As novas prisões pareciam contêineres⁵⁵ divididos para formar várias celas. Apesar do vaso sanitário e da pia ao fundo, segundo o relato de Kurnaz, as celas eram ainda menores que as anteriores⁵⁶, e apenas as da extremidade da estrutura recebiam alguma luz natural. Dali, os prisioneiros só saíam para os interrogatórios e, duas vezes por semana, para passeios de “15 minutos”⁵⁷ em um pátio de dimensões reduzidas. Na célula de isolamento, a alimentação era ainda mais precária, e, a não ser nas ocasiões em que os guardas traziam alimentos, não havia qualquer luz. O calor que se sentia nas outras celas, era substituído pelo frio de um ar condicionado ligado ininterruptamente, dando a sensação de que estava “fechado dentro de um grande refrigerador”⁵⁸. Na primeira vez, Kurnaz passou um mês em isolamento contínuo, mas ele esteve nessa situação outras vezes e por períodos que chegaram a três meses.

⁵⁴ Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.99.

⁵⁵ Uma observação. No Brasil, há algum tempo descobriu-se que estruturas semelhantes a contêineres estavam sendo utilizadas em diversos Estados, dentre os quais, Espírito Santo, Pará e Santa Catarina. Conforme Cezar Britto, presidente do conselho federal da OAB, tratava-se de “caixas de estrutura metálica, sem janelas e sem ventilação, absolutamente inadequadas ao fim a que se destinam”. Ainda nas palavras de Britto, “Bastaria invocar a Lei de Proteção aos Animais para demonstrar a absoluta inadequação daqueles depósitos, concebidos por quem não honra a espécie humana, nem muito menos merece a qualificação de servidor público.” (OAB. Britto: prisão-contêiner é tortura e responsáveis devem ser punidos. 10/02/09. Disponível em <http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=15906>). Em relação aos contêineres de Guantánamo, no entanto, a prisão-contêiner do Espírito Santo ainda tinha uma desvantagem: a superlotação. Elas haviam sido projetadas para dez presos e estavam abrigando mais de trinta. Em 10 de fevereiro de 2009 uma decisão da Vara de Execuções Penais do Espírito Santo interditou a carceragem (Direito Global. Vara de Execuções Penais do ES interdita prisão-contêiner. 10/02/09. Disponível em http://www.direitoglobal.com.br/index2.php?pag=ver_noticia&cod_noticia=7400), mas a decisão se baseou nas condições dos presos e não na utilização da estrutura metálica (UOL Notícias. **Detentos são transferidos de contêiner no Espírito Santo**. 11/02/09. Disponível em [.](http://mais.uol.com.br/view/1575mnadmj5c/detentos-sao-transferidos-de-conteiner-no-espirito-santo-0402346EDCB96326?types=A&)

⁵⁶ Kurnaz diz que depois de sair da prisão viu um jornal que havia divulgado as dimensões das celas, mas que os dados eram superestimados.

⁵⁷ O que acontecia mais freqüentemente era que, quando se chegava ao pátio o guarda anunciava que ele tinha quinze minutos e, e logo em seguida, anunciava que o tempo havia se esgotado. Essa prática acontecia também quando os prisioneiros eram levados para a ducha, onde, teoricamente, tinham “2 minutos”. Conta-se que mal tinham tempo de se enxaguar e o guarda gritava que o tempo havia acabado. Como conta o autor, certa vez, quando ele contestou a afirmação do guarda de que o tempo havia acabado e o acertou com o sabonete, ele foi mandado para a célula de isolamento.

⁵⁸ Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.172.

Quando o comando de Guantánamo passou ao general Geoffrey Miller⁵⁹ a situação se agravou ainda mais, e Kurnaz era mandado para a cela de isolamento a todo o momento, porque, segundo ele, não era possível saber como era preciso se comportar para agir conforme as regras, já que estas mudavam o tempo todo: “L’arbitraire avait été érigé en règle suprême”⁶⁰. Ao que parece, nada como isso para produzir um colapso nervoso.

Enfim, os absurdos eram corriqueiros e para os prisioneiros parecia que se proibia matá-los apenas para que a humilhação não pudesse chegar a um fim. A passagem de Kurnaz pela comissão militar apenas ilustra, mais uma vez, que esses “tribunais” não são outra coisa além da força bruta fantasiada de direito. Depois de muita luta de seus familiares na Alemanha, da Anistia Internacional, a quem estes recorreram, e de um advogado americano que se empenhou em defendê-lo, Baher Azmy, Kurnaz saiu de Guantánamo – transportado do mesmo modo como havia chegado. Era final de agosto de 2006: ele havia permanecido preso por quase cinco anos. Durante todo o tempo que se seguiu, porém, o governo alemão – ou o turco, de onde tinha cidadania⁶¹ – fez muito pouco para resolver a situação. Ao contrário, ele impediu, diversas vezes, a liberação de Kurnaz⁶². O governo alemão havia recebido, já em 2002, uma mensagem do governo americano dizendo que “a inocência de Kurnaz fora estabelecida”⁶³. Na Alemanha ele havia sido estigmatizado como o “talebã de

⁵⁹ Miller, ao aposentar, tinha em seu histórico não só o “bom” trabalho desenvolvido em Guantánamo, mas também os serviços prestados em Abu Ghraib – pelo que foi acusado de ser responsável dos “abusos” ali cometidos. Miller foi condecorado pelo governo americano com a medalha *Distinguished Service* e aclamado como “inovador” (cf. “Geoffrey D. Miller”, em http://en.wikipedia.org/wiki/Geoffrey_D._Miller).

⁶⁰ Kurnaz. **Dans l’enfer de Guantanamo**, op. cit., p.196.

⁶¹ Em Guantánamo Murat Kurnaz recebeu uma visita de oficiais turcos e de alemães. Os agentes turcos, para sua surpresa, o acusaram de ser um espião alemão, infiltrado nos locais onde vivia, para vigiar os turcos da cidade. O objetivo dos alemães – agentes do serviço secreto daquele país – também era o de obter informações, e estes o interrogaram em duas ocasiões, dizendo, ao final, que Kurnaz havia mentido em suas respostas. Em seguida a essas visitas, os interrogatórios dos americanos se voltaram para a questão de saber o que os alemães lhe tinham perguntado.

⁶² Na verdade, as autoridades da cidade de Bremen chegaram a tentar impedir seu retorno alegando que ele havia perdido o prazo para renovação de seu visto – o que, de fato, havia acontecido, porque ele estava na prisão quando o prazo expirou. A proibição foi cancelada por um tribunal administrativo. Já o governo alemão, na gestão de Schroder, sobretudo, evitou ao máximo tratar do tema da prisão de Kurnaz. Angela Merckel chegou a abordar o tema em sua primeira visita a Bush, já em 2006. Cf. “Chronologie”. In: Kurnaz. **Dans l’enfer de Guantanamo**, op. cit.).

⁶³ A negligência do governo alemão para libertar Kurnaz foi relatada inclusive pela comissão européia sobre as ações da CIA. Cf. “Chronologie”. In: Kurnaz. **Dans l’enfer de Guantanamo**, op. cit., p.272.

Bremen” e, por muito tempo depois de sua volta ele ainda dizia se sentir vigiado pela polícia alemã – o que estava ocorrendo, de fato⁶⁴.

Por fim, sobre o caso, é interessante notar que Steinmeir – ministro das relações exteriores no governo Schroder – mesmo após ser duramente criticado por não ter recebido Kurnaz, dizia que faria tudo de novo se fosse preciso. Seu argumento foi o de que ele não estava sendo “bem compreendido” e que não estavam dando a devida atenção ao que estava dizendo. A questão, dizia ele, é que depois dos atentados de 11 de setembro, era necessário proteger a Alemanha para que não ocorresse algo como nos Estados Unidos⁶⁵. Perceba-se que a questão aqui é um aspecto bastante convencional da razão de Estado: os motivos do ministro, pretensão guardião do Estado, eram, assim como ele diz, incompreensíveis para os que lhe criticavam, pois os demais não estavam em sua posição, de onde tais perigos podiam ser compreendidos. Faz todo sentido, porém, que ele tenha permanecido incompreendido, afinal, que baixa mentalidade comum poderia aceder às necessidades incontornáveis da razão de Estado?

2.1. Em torno de Guantánamo

The President has held a series of meetings with this National Security Council, and has discussed the various legal issues involved in the applicability of the Geneva Convention. In all cases, the President will reflect a policy that is in given with America's traditions of treating military detainees well, treating

⁶⁴ A polícia alemã já o estava investigando desde outubro de 2001, sem encontrar qualquer prova que o incriminasse. Haviam inclusive fornecido informações ao FBI – informações que foram utilizadas durante os interrogatórios (A informação é de um anexo preparado por um jornalista que o ajudou na publicação do livro. Cf. “Chronologie”. In: Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.266). Após seu retorno Kurnaz relata que algumas de suas correspondências para a publicação do livro simplesmente desapareceram e, em um episódio que mostra claramente essa perseguição, um policial o prendeu como suspeito, sem qualquer motivo aparente, em meio a diversas pessoas que observavam o trabalho dos bombeiros para combater um incêndio de uma casa que havia ocorrido na vizinhança. Conforme o anexo que se segue ao texto de Kurnaz, as investigações do serviço de contra-espionagem alemão continuou, no mínimo, até dezembro de 2006, sem encontrar nada.

⁶⁵ Cf. A informação é do anexo ao texto de Kurnaz. Cf. “Postface”. In : Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p.292.

*them humanely, giving them full rations of food, three meals a day, medical treatment. All of that will be a given, no matter what decisions the President makes, because that's a reflection of the values of the United States and the way our military treats people.*⁶⁶

Guantánamo foi uma mistura de um grande filme de terror com um romance kafkiano. Foi a Abu Ghraib cotidiana, mas que incomodava mais, pela proximidade e constância das discussões; uma monstruosidade da política, onde, se a morte não era constante, como nos campos de concentração da Alemanha nazista, experimentos também eram feitos com prisioneiros: como tornar mais eficaz a obtenção de informação? Foi o efeito de se colocar toda a política a serviço do Estado, e uma possível demonstração desanimadora, no início de um novo século, do que essa política poderia ser no século XXI.

Diversos tipos de discursos eram utilizados para justificar Guantánamo. Alguns deles eram marcadamente retóricos – de significativa importância simbólica –, indicando que a prisão era um local de pessoas extremamente perigosas, capazes de tudo para conseguir seu objetivo; de terroristas que “não compartilham os mesmos valores” que “nós”. Fazer com que “o inimigo” apresentasse uma aparência desumana, associada ao perigo, foi uma constante no governo Bush. Como foi visto, isso passava por mostrar os motivos pelos quais os “terroristas” lutavam: contra a liberdade, contra a civilização, etc. : “They recognize no barrier of morality. They have no conscience. The terrorists cannot be reasoned with”⁶⁷. Diante de tamanho “mal”, a questão de se os prisioneiros estavam sendo tratados com justiça era assunto menor, como Bush deixa claro em uma entrevista:

Q: Do you have concerns they're not getting justice, the people detained there?

⁶⁶ Ari Fleischer, secretário de imprensa da Casa Branca (07/02/02). Transcrição em: Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=61628>.

⁶⁷ Bush, George W. **2004 State of the Union address**. Disponível em: <http://stateoftheunionaddress.org/2004-george-w-bush>.

President Bush: No, the only thing I know for certain is that these are bad people, and we look forward to working closely with the Blair government to deal with the issue⁶⁸.

Havia, contudo, uma sustentação mais formal de Guantánamo, a de que os que estavam ali não eram “prisioneiros de guerra”, e a de que a prisão estava fora da jurisdição das cortes americanas – já que não estava em território americano –, e que, portanto, nenhum direito poderia ser invocado em defesa dos prisioneiros. Ocorre que o governo sustentava, desde o início, que os prisioneiros da “guerra contra o terror”, eram “combatentes inimigos” (*enemy combatants*) ou combatentes “ilegais” (*unlawful combatants*). Quanto a esse tratamento desprovido de direito, a resposta negada a um repórter, em 2002, seria visualizada nos anos seguintes:

Q: Just one more, if I could. What do you lose if Taliban fighters are declared eligible under the full provisions of Article 4 of the Geneva Convention, versus the status that they enjoy right now?

MR. FLEISCHER: Well, that's not an issue under discussion, John, because the determination has already been made that neither the Taliban nor the al Qaeda are prisoners of war. We've heard that repeatedly from Department of Defense, from this podium. So that's not under discussion.⁶⁹

O que se perderia, na verdade, era o principal, talvez o único, argumento jurídico do governo norte-americano frente aos outros países. Pelo modo como o governo lidou com o tema, Guantánamo foi, efetivamente, visto como uma “zona de não-direito”, uma vez que ali não apenas eram desconsideradas quaisquer regras do direito internacional, como tampouco tinham validade as leis ou a Constituição dos Estados Unidos. Como foi observado nos capítulos anteriores – o que também é um ponto freqüentemente retomado por comentadores – as leis do direito internacional jamais produziram grandes efeitos sobre o direito americano ou, menos ainda, sobre sua política externa. Por diversas vezes ao longo da história, a Suprema Corte considerou que se não houvesse uma lei que implementasse internamente um tratado internacional,

⁶⁸ George W. Bush em coletiva de imprensa em encontro com o ex-Primeiro Ministro britânico. Transcrição em: Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=552>.

⁶⁹ Coletiva de imprensa de Ari Fleischer, secretário de imprensa da Casa Branca. Transcrição em: Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). 07/02/02. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=61628>.

o tratado não possuía caráter vinculante sobre o Executivo – mesmo que ele tivesse sido ratificado pelo Congresso⁷⁰. Quanto à validade das proteções constitucionais no exterior, vale lembrar que há muito os tribunais americanos vinham também dispensando o governo de agir conforme à Constituição no exterior. Cada vez mais os direitos constitucionais foram sendo limitados a casos que ocorressem dentro do país ou que envolvessem cidadãos americanos. Referimo-nos à decisão segundo a qual a Quarta Emenda não possuía validade extraterritorial⁷¹. Além dos direitos constitucionais, outros direitos relacionados às salvaguardas individuais também foram negados a pessoas capturadas pelos Estados Unidos no exterior. Ainda em 2001, antes dos atentados de 11 de setembro, no julgamento de caso relacionado ao ataques terroristas às embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, um tribunal federal declarou que os “*Miranda Rights*”⁷² tampouco tinham validade fora dos Estados Unidos, permitindo assim que as provas obtidas contra os réus sem qualquer tipo de assistência legal – o que implica a possibilidade de se obter provas por meio de ameaças – fossem consideradas em seu julgamento⁷³.

Algo a ser notado é que, considerando esse histórico e baseando-se na jurisprudência, chegaríamos efetivamente ao argumento de que em Guantánamo não há direito que controle os procedimentos do governo. Entender que o direito internacional ou a Constituição se aplicava aos procedimentos do governo em Guantánamo seria contrariar essa continuidade histórica do direito americano. Isso, no entanto, ocorreu; um tanto tardiamente, é verdade; mas, o fato é de grande importância, uma vez que reverte uma atitude do Judiciário americano que havia sido desenvolvida e reafirmada inúmeras vezes. No caso *Hamdan v. Rumsfeld*⁷⁴, o Judiciário, que sempre havia se omitido das questões de política externa, e, mais ainda, das questões de segurança

⁷⁰ Para apresentação de doutrina jurídica que diferencia “tratados auto-executáveis” de “tratados não-auto-executáveis”. Cf. parte II, cap. II, 1.3.

⁷¹ Ver decisão da Suprema Corte no caso *United States v. Verdugo-Urquidez*. Cf. parte II, cap. II, 2.

⁷² *Miranda Rights* é o nome dado aos avisos que devem ser pronunciados ao prisioneiro no momento da detenção, que incluem o direito de não se auto-incriminar e o direito a um advogado. “When suspects are arrested or detained, they must be informed of their constitutional right against self-incrimination and the right to an attorney. If they are not told of their rights, any information gathered by police during an interrogation is inadmissible in a court of law.” (Legal Information Institute (Cornell University Law School). **Miranda Rights**. Wex. Disponível em: http://topics.law.cornell.edu/wex/miranda_rights).

⁷³ “The ruling could have a major impact on future interrogations of terrorism suspects outside the United States.” (Weiser, Benjamin. **Miranda Has Its Limits**. New York Times. 04/02/01).

⁷⁴ **Hamdan v. Rumsfeld**, 548 U.S. (2006).

nacional, apresenta uma decisão contra o governo, em uma discussão envolvendo ambos os fatores. O caso será discutido adiante, mas desde já vale indicar que as comprovações dos absurdos que ocorriam em Guantánamo produziram uma reação contra o governo por parte do Judiciário – o governo deve respeitar a Convenção de Genebra – e, em alguns momentos, por parte do Legislativo – o governo não pode praticar tortura, independentemente de onde esteja agindo. Por mais que se tivesse que recorrer às leis e à jurisprudência, parece bastante perceptível que tais consequências não foram apenas os resultados das análises lógicas ou semânticas das leis, mas também de considerações morais que se desenvolveram por ocasião dos constantes debates sobre os temas. Se a idéia de um direito puro já vinha, há muito, sendo questionada por análises que mostram que a política e a formulação do direito não podem ser dissociados; não deveria parecer estranho que os argumentos morais também tivesse que ser avaliada nas discussões jurídicas. A intromissão da política e da moral no direito, como se sabe, é uma grande afronta às concepções que defendem o direito positivo; o que é novo nesse contexto é que essa afronta, que em geral repercute muito mais em discussões acadêmicas, aparece aqui no âmbito oficial do Estado, na Corte Suprema.

3. Sobre os combatentes e a guerra

*(...) our war on terror will be much broader than the battlefields and beachheads of the past. This war will be fought wherever terrorists hide or run or plan. Some victories will be won outside of public view, in tragedies avoided and threats eliminated. Other victories will be clear to all.*⁷⁵

⁷⁵ George W. Bush. **The President's Radio Address**. (29/09/2001). Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=24999>.

Como aponta Nathaniel Berman, professor de direito internacional na *Brooklyn Law School*, a distinção entre combatentes legais (*lawful*) e “ilegais” (*unlawful*) está relacionada à classificação dos conflitos; isto é, diz respeito aos critérios definidores das noções de “guerra” e “não-guerra”. Ou seja, para definir o que é um “combatente legal” deve-se, previamente, formular o que é “guerra” – diferenciando-a outro tipo de violência. Berman indica que tais definições são legalmente construídas a partir de elementos que se relacionam não só ao combate que se presencia, mas a elementos culturais mais amplos. Na medida em que tais construções permitirão o tratamento dos combatentes conforme o direito humanitário, isto é, segundo os “privilégios” do *jus in bello*; elas passam a ser objeto de disputas.

The assault on the “proper boundaries” of war and warriors by the “globalization of conflict” is neither a new phenomenon, nor one with any stable political valence. Rather, it has been a recurrently destabilizing feature of the law of war, a destabilization strategically instrumentalized by both defenders and opponents of the prevailing international division of power⁷⁶.

Assim, as definições do direito humanitário estariam em meio a um conflito que envolve ao menos dois tipos de forças opostas: uma, sustentada por Estados poderosos, pretendendo que a legalidade seja conferida apenas à “violência organizada empreendida pelos exércitos estatais disciplinados”; e a outra apoiada por grupos não-estatais e insurgentes, pressionando para que os termos “guerra” e “guerreiro” tenham validade “além dos clássicos conflitos armados inter-estatais”⁷⁷. Apesar dessa disputa constante em torno das definições e, conseqüentemente, em torno dos sujeitos dos direitos humanitários, a necessidade de se encontrar algum ponto de separação entre “guerra e “não-guerra”, foi, em geral, admitida pelos próprios Estados:

It should be noted that, though the sphere of war has been the subject of constant contestation, most organized parties to these

⁷⁶ Berman, Nathaniel. **The Law Of War as a Field of Battle**. Artigo para workshop na University of Texas. 05/12/05. Disponível em <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/humanrights/events/Papers/Berman,%20Law%20of%20War.pdf>

⁷⁷ Berman. **The Law Of War as a Field of Battle**, op. cit.

controversies have operated within a fundamental assumption that some line needs to be drawn between “war” and “not-war,” between combatants and non-combatants – and thus are all, in their own ways, engaged in the exclusions and inclusions characteristic of the construction of war and warriors. The category of “unlawful combatants” is applied to those who engage in war-like actions outside the definition of “war” made by the particular categorizer – and each such categorization has always been contingent and controversial. The category of “unlawful combatants” is thus both a perpetually contested category and a seemingly inevitable one.

Podemos então, mais uma vez, observar o discurso do governo Bush naquilo em que ele possui de aspecto retórico e diferenciar, por outro lado, o modo como ele pretende se configurar legalmente. Em uma entrevista, Habermas, ao apontar a incoerência dos termos “guerra contra o terror”, margeia essa discussão:

Even if the term "war" is less misleading and, morally, less controvertible than "crusade," I consider Bush's decision to call for a "war against terrorism" a serious mistake, both normatively and pragmatically. Normatively, he is elevating these criminals to the status of war enemies; and pragmatically, one cannot lead a war against a "network" if the term "war" is to retain any definite meaning⁷⁸.

A entrevista citada aconteceu em 2001, mas, como seria visto nos anos seguintes, o termo “guerra”, na expressão de Bush, não possuía qualquer significado normativo. O termo sequer era utilizado de modo mais formal, sendo substituído nesses casos por “hostilidade armada” (*armed hostility*). A não utilização do termo “guerra” para se referir aos conflitos nos quais está envolvido tem sido constante, e serve para tratar de uma situação em que não há qualquer formalidade envolvida, nem mesmo a própria declaração de guerra. A última declaração formal de guerra apresentada pelos EUA foi feita em 1942, no contexto da II Guerra Mundial⁷⁹. Como se percebe, a

⁷⁸ Citado em Borradori, Giovanna. **An excerpt from ‘Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida’**. University of Chicago Press, 2003. Disponível em <http://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/066649.html>.

⁷⁹ Considera-se essa informação sob a perspectiva de que uma declaração formal de guerra deva conter a expressão “declaração de guerra”. O termo utilizado para as atuais incursões militares norte-americanas tem sido “autorização para o uso de força militar”, que também são aprovadas pelo Congresso. O tema é tratado frequentemente, mas pode ser encontrado em http://en.wikipedia.org/wiki/Declaration_of_war_by_the_United_States#cite_note-0. Na medida em que

expressão “*armed hostilities*” é mais abrangente, permitindo se referir, inclusive, a uma situação de conflito entre o Estado e um indivíduo⁸⁰. Desse modo, entende-se que o termo “guerra” no discurso do governo americano era apenas componente simbólico, com finalidades estéticas e psicológicas, e não um elemento jurídico, como esperava Habermas. Ou seja, tratava-se de convencer os cidadãos de que o que se estava vivendo era uma guerra – o que muito colabora para forjar o tão repetido sentimento de unidade –, mas, de modo algum isso implicava que as pessoas capturadas nos combates seriam tratados pelas leis da guerra. Esse apelo à percepção imediata fica claro em vários discursos de apoio à política anti-terror que estava sendo formulada. Em seu discurso na segunda posse, Bush o reproduz ao pedir que os jovens se engajem em algo “maior do que eles próprios”⁸¹:

I ask our youngest citizens to *believe the evidence of your eyes*. You have seen duty and allegiance in the determined faces of our soldiers. You have seen that life is fragile, and evil is real, and courage triumphs. Make the choice to serve in a cause larger than your wants, larger than yourself - and in your days you will add not just to the wealth of our country, but to its character⁸².

O pedido para “acreditarem no que viram” era muito conveniente. Os americanos “viram” a “declaração de guerra”⁸³ feita pelo “terrorismo” na ocasião dos

internamente uma “declaração de guerra” ou “autorização para uso da força militar” envolvem os mesmos esforços políticos e geram o mesmo efeito para o poder executivo, pode-se imaginar que tais declarações são evitadas como astúcia legal do discurso do Estado para substituir aquele termo que se encontra carregado de juízo negativo sempre que surge na ordem internacional marcada pela judicialização da política entre Estados. Tratando dos efeitos da judicialização da guerra no sistema internacional pós I Guerra, Schmitt argumenta: “(...) a declaração de guerra se torna perigosa, porque ela por si só transforma o que declara a guerra em injusto (...)”. (Schmitt, Carl. **O conceito do político**. Trad. Alvaro Valls. Petrópolis: Ed. Vozes, 1992. “Corolário 2”; p.135).

⁸⁰ Situação prevista, por exemplo, na seção 106 do Patriot Act, quando esta se refere à possibilidade de que o ataque aos Estados Unidos tenha partido de “uma pessoa de nacionalidade estrangeira”. Para análise da seção, cf. parte II, cap. V.

⁸¹ É difícil não notar a semelhança desse discurso com o conhecido cartaz de propaganda de alistamento, com a frase “I want you!” sob a figura do Tio Sam apontando para o leitor.

⁸² Bush, George W. **Discurso da segunda posse**. 20/01/05. Grifos meus. Disponível em <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4460172>).

⁸³ “‘The American people made a judgment -- we are at war,’ Secretary Powell told one television interviewer today. ‘What *they believe they saw* clearly was an act of war’.” (Perlez, Jane. **Powell Says It Clearly: No Middle Ground on Terrorism**. New York Times. 13/09/01. Grifos meus). Collin Powell, logo após os atentados, parece ter hesitado em afirmar que os ataques eram um ato de guerra. Porém, para que suas desavenças com os demais membros do alto-escalão não fosse explorada naquele momento inoportuno – com uma provável desvantagem para si mesmo –, Powell parece ter preferido não desagradar a “equipe”, e resolveu fazer tal afirmação para fazer a propaganda da “guerra”, como o governo desejava. Para tanto, como político hábil, o Secretário utilizou a técnica retórica de reproduzir a

atentados de 11 de setembro. O problema maior, no entanto, estava justamente no que permaneceria sempre oculto, no que eles não viram, e nem viriam: as ações secretas do governo americano, as torturas, a prisão de Guantánamo, etc. Tratava-se, porém, mais uma vez, de moldar as opiniões, de fabricar o consenso. Pois, como ensina a razão de Estado, é revelando e escondendo que se produz uma percepção. Bush estava dizendo o que deveria e o que não deveria ser visto. Aplica-se aqui com precisão o que Roberto Romano afirma sobre a mentira:

O que faz o regime da Razão de Estado contrário ao gênero humano e à liberdade é o fato de que sua mentira é uma injustiça que não considera governantes e governados como iguais, uma redução, como diria Kant, do outro a puro meio da vontade governante. (...) temos a realidade absolutista da assimetria entre cidadãos e cidadãos, entre cidadania e príncipes. Existindo a assimetria, temos o poder dos competentes na fala e nos atos, os quais decidem sobre o que pode ser ouvido e compreendido pelos governados⁸⁴.

Para moldar a realidade, porém, fazer dos cidadãos instrumento de poder, as lentes precisam se modificar a todo instante, porque utilizando lentes erradas se enxergará uma realidade indesejável. Não por outro motivo, pouco tempo antes outro discurso pretendia corrigir os erros de percepção. Isso porque, além de terem visto os ataques terroristas, os americanos estavam vendo que nenhum ato de “guerra” acontecera no país desde 2001. Diante da percepção “falsa” o que Bush pedia era que se examinasse mais a fundo:

Twenty-eight months have passed since September 11th, 2001 — over two years without an attack on American soil. And it is tempting to believe that the danger is behind us. That hope is understandable, comforting — and false. The killing has continued in Bali, Jakarta, Casablanca, Riyadh, Mombasa, Jerusalem, Istanbul, and Baghdad. The terrorists continue to plot

fala de outro para fazer um discurso indesejável. Ou seja, se observarmos a citação, podemos perceber que a autoria da afirmação é conferida à “opinião pública”. Em último caso, eram os cidadãos quem “achavam ter visto um ato de guerra”.

⁸⁴ Romano, Roberto. **Mentira e razão de Estado**. Blog Filosofia. 11/05/08. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>

against America and the civilized world. And by our will and courage, this danger will be defeated⁸⁵.

O termo “guerra”, então, só estava excluído do discurso quando se tratava dos combates e dos combatentes – isto é, quando se tratava daquilo que efetivamente sempre serviu para definir “guerra”. Vale notar que, no que se refere às políticas de governo, a utilização deste termo tinha outro propósito, qual seja, o de planejar e realizar a política recorrendo a métodos e instrumentos geralmente não utilizados em tempos de “não-guerra”. Em uma perspectiva mais abrangente, não apenas o problema de Guantánamo, mas toda a política de anti-terrorismo americana está associada ao argumento – extrapolado pelo governo e por acadêmicos – da situação nova e extraordinária em que o mundo se encontrou após os atentados de 11 de setembro. O problema, como o considera esse ponto de vista, é que já não é possível considerar a situação de um Estado apenas pelos critérios “guerra” e “paz”, e que, em consequência, técnicas que em outros tempos eram métodos de “guerra”, devem agora ser utilizados em tempos que são aparentemente – e apenas aparentemente com vemos na citação de Bush, acima – de paz⁸⁶. Assim, a definição de “guerra” não apenas não é mais necessária como era antes – como indicado nas citações de Berman, acima –, mas torna-se um obstáculo para a ação do governo.

O discurso não é tão novo assim – assim como a situação “drasticamente nova” tampouco é tão nova –, ele apenas recupera os “ensinamentos” de um velho aliado de políticas terroristas: o Estado de Israel⁸⁷. Em agosto de 2001 – antes da doutrina Bush – o *New York Times* apresentava uma reportagem intitulada “*Making*

⁸⁵ Bush, George W. 2004 **State of the Union address**. Disponível em: <http://stateoftheunionaddress.org/2004-george-w-bush>.

⁸⁶ “Of course, sensible people on either side of this debate recognize that the world cannot be understood in simple binaries of war and not-war. Sensible people do not think solely about counterterrorism as offense or defense, criminal justice or war, containment or regime change. It is a question of emphasis and the mix of tools available”. Anderson, Kenneth. **Law and Terror: This is a democracy. Congress must legislate**. Policy Review No. 139. Hoover Press: Out./Nov. 2006. Disponível em : <http://www.hoover.org/publications/policyreview/4291122.html>).

⁸⁷ Após os eventos de 11 de setembro, alguns se apressaram em dizer que os Estados Unidos, independente do que viesse a fazer, teria que aprender com Israel a lidar com o perigo constante do terrorismo: “The response will require better intelligence, especially human intelligence about terrorist cells, heightened security precautions and perhaps more forceful and riskier military action to pre-empt and to retaliate. Even then, as the far more experienced Israelis have learned, Americans will remain somewhat vulnerable to suicidal terrorists.”(Gordon, Michael R. **When an Open Society Is Wielded as a Weapon Against Itself**. New York Times. 12/09/01).

Rules in the World Between War and Peace”⁸⁸. O artigo tratava de uma política de assassinatos seletivos (*targeted assassinations*) de Israel – nomeada de “*liquidation*” pelos próprios israelenses – que, em menos de um ano teria matado mais de 60 palestinos ativistas da OLP. Mesmo o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, já havia feito um pronunciamento dizendo que o governo israelense deveria interromper essas práticas, que se constituíam uma “afronta ao direito internacional, em particular aos direitos humanos, mas também aos princípios gerais do direito”. Interessa notar o argumento “jurídico” do exército:

The Israelis first defined and defended their liquidation policy days after it began. “*International law actually only recognizes two situations: peace or war*,” said Col. Daniel Reisner, the head of the international law branch of the Israeli Army’s legal division. “But life isn’t as simple.” *Israel is not exactly at war*, he said, “because war is a conflict between two armies or two states,” and the Palestinians have neither. But “we are definitely in the area of armed conflict,” he said. And under the laws of war, “you are allowed to target combatants.”

Is this assassination? “Assassination is not a legal term, at least not in international law,” he said. This is what the Israelis are calling *anticipatory self-defense*⁸⁹.

Obviamente que o governo americano apoiava a iniciativa, argumentando, como Israel, sobre o direito de “autodefesa” presente na Carta da ONU. Mark M. Lowenthal, ex-membro da Comissão de Inteligência da Câmara sustentava que a ação de Israel deveria, de fato, receber apoio do governo porque uma lei de 1996 autorizava a utilização de “todos os meios necessários, incluindo ações secretas” para combater o terrorismo internacional. Lowenthal, além disso, argumentou que uma boa justificativa para a ação de Israel estava na obra *Os Três Mosqueteiros*. Na narrativa, o conhecido mecena da razão de Estado, cardeal Richelieu, redige uma carta que conferia licença para assassinatos. Nela se lia que aquele que a levasse estava sob sua proteção, pois estaria agindo “sob suas ordens” e pelo “bem do Estado”⁹⁰.

⁸⁸ Weiner, Tim. **Making Rules in the World Between War and Peace**. New York Times. 19/08/01.

⁸⁹ Weiner. **Making Rules**..., op. cit., NYT. 19/08/01. Grifos meus.

⁹⁰ “He recalled Alexandre Dumas’s ‘The Three Musketeers.’ The plot hinges on a carte blanche written by Cardinal Richelieu, minister of France. His note provides an all-purpose alibi for an assassination. It says,

Ora, o argumento é conhecido: *salus populi suprema lex*. Teria os Estados Unidos aprimorado sua razão de Estado com os “experientes israelenses”? Pouco tempo depois da reportagem citada, direito de autodefesa, ataque preventivo e um conflito armado que não chega a se constituir em guerra, serão elementos retomados dia após dia nos discursos do governo Bush. Condensados na expressão “o bem do Estado”, servirão para justificar os descumprimentos das leis internacionais, de modo geral, ou do direito humanitário, especificamente. Para os governos envolvidos, no entanto, não se trata de desrespeitar esses direitos, mas de interpretá-los conforme as circunstâncias, e conforme a razão que tais circunstâncias exigem. A crítica que um ex-funcionário da CIA coloca a Israel, no artigo, deveria também ser levada em conta pelo governo dos Estados Unidos:

"This is not just a narrow legal question," he said. "You have to ask: does it work? Does it deter terror? Does it brand the state that does it an international outlaw? Does it expose them to retaliation against their leaders? And what does it say about the morality of those who do it?"⁹¹.

Perceba-se que as primeiras questões dizem respeito à eficácia. Vale recordar que as “técnicas de interrogatório”, assim como o tratamento dado aos prisioneiros de Guantánamo, teriam também sua eficácia questionada por agentes do próprio governo americano, notavelmente do FBI. É indesejável tratar aqui de saber se a tortura é ou não eficaz na resposta ao terrorismo – questão em que muitas vezes se envolvem os que discutem a tortura. Em todo caso, o fato de a utilidade dos assassinatos políticos ou da tortura ser questionada pelos próprios “técnicos” da segurança estatal, permite observar que a razão que leva a tais ações pode não estar considerando o problema além do mero momento em que ela se situa; isto é, que tal razão é de curto alcance. Diante disso, ecoa uma pergunta: seria a razão de Estado míope?

'It is by my order and for the good of the state that the bearer of this has done what he has done.' That, Mr. Lowenthal says, may be as good an explication of Israel's liquidation policy as any." (Weiner. **Making Rules**..., op. cit., NYT. 19/08/01).

⁹¹ Weiner. **Making Rules**..., op. cit., NYT. 19/08/01.

4. As comissões militares

*All civilized nations surround the administration of justice with safeguards aimed at eliminating the possibility of judicial errors. The Convention has rightly proclaimed that it is essential to do this even in time of war.*⁹²

As comissões militares não devem ser confundidas com cortes marciais. Enquanto as últimas são instituições comuns das estruturas militares nos diversos países, as primeiras são características, principalmente, dos Estados Unidos. As cortes marciais, apesar de não expressamente citadas nos textos das Convenções de Genebra, são também reconhecidas no direito internacional humanitário. O Artigo Comum 3 da Convenção – que seria aplicável mesmo se as pessoas capturadas pelos Estados Unidos não tivessem direito ao status de prisioneiro de guerra –, determina em seu item (d) que os prisioneiros não devem ser condenados “sem prévio julgamento realizado por um *tribunal regularmente constituído*, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados”⁹³. O comentário da Cruz Vermelha citado no início desta seção refere-se a esse trecho, e esclarece que “nenhum tipo de imunidade é dada a qualquer um sob esta provisão”; isto é, a pessoa pode ser julgada, condenada e cumprir pena, desde que este resultado não seja efeito de uma “justiça sumária”⁹⁴. Assim, julgar os prisioneiros de Guantánamo por cortes marciais, fossem eles ou não “prisioneiros de guerra” no sentido estabelecido pela Convenção de Genebra, seria um procedimento legal segundo o direito internacional.

⁹² Comitê Internacional da Cruz Vermelha sobre trecho da Convenção de Genebra. Comentário referente ao Artigo Comum 3, mais especificamente ao item (d) do parágrafo 1. Disponível em: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/375-590006?OpenDocument>.

⁹³ **Convenção de Genebra III** (I)(3)(1)(d). Grifos meus. Versão em português disponível pela Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/guerra/genebra.htm.

⁹⁴ “We must be very clear about one point; it is only ‘summary’ justice which it is intended to prohibit. No sort of immunity is given to anyone under this provision. There is nothing in it to prevent a person presumed to be guilty from being arrested and so placed in a position where he can do no further harm; and it leaves intact the right of the State to prosecute, sentence and punish according to the law.” (Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Comentário referente ao Artigo Comum 3, Título I, parágrafo 1, item (d). Disponível em: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/375-590006?OpenDocument>).

No já citado caso *Hamdam*, o que estava em questão era se o governo poderia ser forçado a respeitar a Convenção de Genebra por meio de um pedido de *habeas corpus*, e se as “comissões militares” formadas por Bush estavam autorizadas a julgar os detidos por supostos crimes de guerra que estes teriam cometido na “guerra contra o terror”⁹⁵. No julgamento do caso, o juiz Stevens se refere ao Artigo Comum III, dizendo que apesar de a Convenção de Genebra não definir o que são “tribunais regularmente constituídos”, diversas fontes sugerem que estas seriam “cortes militares ordinárias”, estabelecidas conforme as “leis e os procedimentos em vigor no país”; ao que ele acrescenta: “As cortes militares regulares em nosso sistema são as cortes-marciais estabelecidas por leis do Congresso”⁹⁶. Apesar disso, a opinião majoritária, redigida por Stevens, deixa claro que o estabelecimento de comissões militares não pode ser descartado *a priori*. Retoma-se alguns casos julgados pela Suprema Corte e leis do Congresso⁹⁷ autorizando a realização dessas comissões “se alguma necessidade prática explicar o desvio das práticas das cortes-marciais”⁹⁸. O que Stevens expõe, no entanto é que, tanto por lei, quanto pela jurisprudência, a autorização para o uso dessas comissões sempre foi expressamente condicionada ao seu funcionamento segundo os mesmos princípios ou regras gerais das cortes-marciais.

As comissões militares (*military commissions*) – ou tribunais militares (*military tribunals*) – foram constantes na história americana e estão ligadas à distinção entre combatentes legais e ilegais⁹⁹. John Dean – o já citado ex-assessor de Nixon – aponta que elas foram utilizadas já na guerra de independência, por George Washington

⁹⁵ “Question:

May the rights protected by the Geneva Convention be enforced in federal court through habeas corpus petitions? Was the military commission established to try Hamdan and others for alleged war crimes in the War on Terror authorized by the Congress or the inherent powers of the President?” (The Oyez Project. *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006). Disponível em http://oyez.org/cases/2000-2009/2005/2005_05_184).

⁹⁶ “(iii) While Common Article 3 does not define its ‘regularly constituted court’ phrase, other sources define the words to mean an ‘ordinary military cour[t]’ that is ‘established and organized in accordance with the laws and procedures already in force in a country.’ The regular military courts in our system are the courts-martial established by congressional statute.” (*Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006). pp. 69–70).

⁹⁷ 10 USC 818; 10 USC 821.

⁹⁸ *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006). pp. 69–70.

⁹⁹ Mertens, Thomas. **Criminal Justice after 9-11: ICC or Military Tribunals**. 5 German Law Journal no. 5. p.560. 01/05/04. Disponível em: http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol05No05/PDF_Vol_05_No_05_545-568_special_issue_Mertens.pdf

e, posteriormente, no século XIX, tanto na guerra contra o México¹⁰⁰, quanto na Guerra Civil americana. No século XX, as comissões foram constituídas outras tantas vezes, no contexto da II Guerra Mundial¹⁰¹. Quanto ao uso feito durante a Guerra Civil, Thomas Mertens, professor de Filosofia do Direito na Universidade de Nijmegen (Holanda) ressalta um aspecto importante que permite perceber uma das “razões práticas” – nos termos da opinião da Suprema Corte – que estaria por trás das comissões militares naquele período:

[During the Civil War] there may have been as many as 4000 military commissions. This institution created the possibility of trying and convicting people who would otherwise have been released by civil courts, not because of their innocence but because of the sympathies of the jurors¹⁰².

O autor ainda retoma um caso julgado por ocasião daquela mesma guerra¹⁰³, no qual a Suprema Corte sustentou que o julgamento por tribunais militares só poderiam ocorrer quando se tratasse de pessoas vinculadas ao serviço militar, e que o julgamento de civis por comissões militares era inconstitucional.

O caso *Milligan* é retomado no julgamento *Hamdam*, e o juiz Stevens o cita, dentre outras coisas, para sustentar que, se a Constituição confere ao Presidente o poder de comandante-em-chefe das forças armadas¹⁰⁴, o poder de declarar guerra e de estabelecer normas para a captura e punição dos prisioneiros contra o Direito das Gentes é conferido ao Congresso¹⁰⁵. Assim, argumenta-se no caso *Milligan*, o Presidente não está autorizado a “instituir tribunais”, a não ser em casos de “determinante necessidade”¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Guerra à qual se seguiu a anexação do Texas ao Estado americano.

¹⁰¹ Dean, Jonh. **Military Tribunals: A Long And Mostly Honorable History**. Find Law. 07/12/01. Disponível em <http://writ.news.findlaw.com/dean/20011207.html>.

¹⁰² Mertens. **Criminal Justice after 9-11**..., op. cit., p. 560.

¹⁰³ **Ex parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866)**.

¹⁰⁴ Art. II, §2, cl. 1.

¹⁰⁵ Art. I, §8, cl. 11.

¹⁰⁶ Stevens retoma a seguinte passagem: “The power to make the necessary laws is in Congress; the power to execute in the President. Both powers imply many subordinate and auxiliary powers. Each includes all authorities essential to its due exercise. But neither can the President, in war more than in peace, intrude upon the proper authority of Congress, nor Congress upon the proper authority of the President. . . . Congress cannot direct the conduct of campaigns, nor can the President, or any commander under him, without the sanction of Congress, institute tribunals for the trial and punishment of offences, either of soldiers or civilians, unless in cases of a con-trolling necessity, which justifies what it compels,

O Executivo, por sua vez, utilizou, o julgamento *Quirin*¹⁰⁷ como a principal defesa de seu argumento. Este caso ocorreu no contexto da II Guerra. Em 1942, um grupo de oito alemães entrou nos Estados Unidos pela costa leste, a partir de um submarino, para cometer atos de sabotagem contra as indústrias bélicas nos Estados Unidos. Após sua entrada, eles enterraram os uniformes e seguiram, em trajes civis, para destinos diversos no país¹⁰⁸. Algum tempo depois, todos foram presos pelos americanos sem ter conseguido causar nenhum dano. O governo – Franklin Roosevelt à época – estabeleceu uma comissão militar secreta que os condenou à morte¹⁰⁹. Uma ação judicial foi aberta em nome dos prisioneiros, com o argumento de que a comissão militar que os havia condenado era inconstitucional e contrariava o precedente *Milligan*. A decisão da Suprema Corte foi unânime, autorizando a sentença da comissão militar sob o argumento de que os prisioneiros eram “combatentes ilegais”, e não estavam protegidos pelas leis da guerra:

By universal agreement and practice, the law of war draws a distinction between the armed forces and the peaceful populations of belligerent nations, and also between those who are lawful and unlawful combatants. Lawful combatants are subject to capture and detention as prisoners of war by opposing military forces. Unlawful combatants are likewise subject to capture and detention, but, in addition, they are subject to trial and punishment by military tribunals for acts which render their belligerency unlawful¹¹⁰.

Mertens relembra que essa decisão torna-se, a partir de então, o precedente mais citado, ocupando o lugar do caso *Milligan*, julgado em sentido oposto. Apesar disso, muitos ainda consideram que *Quirin* não serve como precedente para a importância do tema, inclusive porque a decisão é “abertamente reverencial ao governo”¹¹¹. Além disso, acrescenta o autor, a Suprema Corte do período da II Guerra

or at least insures acts of indemnity from the justice of the legislature.” (Ex parte *Milligan*, 71 U.S. 2 (1866). pp. 139-140).

¹⁰⁷ Ex Parte *Quirin*, 317 U.S. 1 (1942).

¹⁰⁸ Ex Parte *Quirin*, 317 U.S. 1 (1942). Syllabus. p.2.

¹⁰⁹ Ao fim, dois acabaram se livrando da pena de morte e recebendo a sentença de prisão perpétua por ter ajudado a capturar os demais.

¹¹⁰ Ex Parte *Quirin*, 317 U.S. 1 (1942). Syllabus. pp.30-31.

¹¹¹ Em um julgamento que retomou o caso *Quirin*, onze anos depois (1953), um dos juízes responsáveis pela decisão do caso *Quirin* parecia se sentir desconfortável com o precedente: “Durante a sessão, um dos presentes recordou o processo dos espiões alemães como precedente apto àquele julgamento. O *Justice*

não possui um bom histórico sobre as liberdades civis¹¹². Dean também cita o caso em seu texto que defende os precedentes “honráveis” das comissões militares de Bush, mostrando que Roosevelt havia estabelecido a comissão militar porque, como ele havia prevenido o seu Secretário de Justiça, ele não entregaria os prisioneiros a um agente federal “armado com uma ordem de *habeas corpus*”¹¹³.

Em todo caso, antes de realizar comissões militares, uma ordem presidencial deve estabelecer que elas terão validade em circunstâncias que envolvam determinados temas. No contexto do caso *Hamdam*, Bush havia emitido, em 13 de novembro de 2001, uma “ordem militar” para orientar as ações referentes aos prisioneiros da “guerra contra o terror”¹¹⁴. No documento ficava estabelecido que os “indivíduos sujeitos a essa ordem” – estrangeiros, dentre os quais poderiam estar desde aqueles que cometeram ou abrigaram pessoas envolvidas em “atos de terrorismo internacional”, até alguém que o Presidente indicasse como sendo do “interesse dos Estados Unidos que tal indivíduo

Felix Frankfurter que se sentara durante o julgamento dos alemães afirmou que aquele julgamento ‘was not a happy precedent’! (...)” (Pinto Filho, Francisco Bilac Moreira. **O ato patriota norte-americano e a restrição a direitos**. Revista Forense - v. 104 n. 397 maio/ jun. 2008. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p.157).

¹¹² “Only two years later, the Supreme Court upheld the internment of Japanese Americans, in: *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944). In the *Yamashita* case, 327 U.S. 1 (1946), the Supreme Court upheld the legitimacy of the military commission trying the Japanese Commander of the Philippines, Yamashita. In this case too, the court held that procedural protections were not available to enemy combatants. Two justices dissented here. Justice Murphy argued that the due process right mentioned in Fifth Amendment applies to all persons and that this was not respected in this case. Justice Rutledge argued that hearsay evidence of all type was admitted here which would have been excluded in a US court, and he complained that the universal protection of fair trial was violated (...). Moreover, the Supreme Court was unnecessarily hasty in its *Quirin* decision, giving judgment only one hour after oral arguments had closed.” (Mertens. **Criminal Justice after 9-11...**, op. cit., nota 71. p.562. 01/05/04.

A submissão dos tribunais aos governantes, em detrimento de uma decisão sustentada pelas leis, faz lembrar o que expõe um comentador de Platão ao indicar a prioridade que o filósofo grego confere à *rule of law* sobre a *rule of judges*: “I confess to a secret fondness for Plato’s proposal, because it strikes at a defect in the administration of justice to which our Anglo-Saxon lawyers seem to be congenitally blind, viz. the abuse of judicial power. For the rule of law, as it worked out in our legal institutions, means the rule of judges, and this kind of rule, like any other, can become tyranny unless properly safeguarded.” (Morrow, Glenn R. **Plato and the rule of law**. In: Gregory Vlastos (ed.): *Plato, a collection of critical essays, ethics, politics, and philosophy of art and religion*, T. II. p. 157, citado em Romano, Roberto. **Notas sobre o princípio da responsabilidade no Estado**. Blog Filosofia. 20/03/08. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>).

¹¹³ “(...) [the] use of a military tribunal assured the president of the outcome he wanted. ‘I want one thing clearly understood, Francis,’ he [Franklin Delano Roosevelt] said. ‘I won’t hand them over to any United States Marshal armed with a writ of habeas corpus. Understand!’ Accordingly, FDR issued his order to establish a military tribunal.” (Dean, Jonh. **Military Tribunals: A Long And Mostly Honorable History**. Find Law. 07/12/01. Disponível em <http://writ.news.findlaw.com/dean/20011207.html>).

¹¹⁴ Military Order. **Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism**. 13/11/2001. Fed. Reg. 57833.

[estivesse] sujeito a essa ordem”¹¹⁵ – fossem detidos e “julgados por violações das leis da guerra e outras leis aplicáveis por tribunais militares”¹¹⁶. O Secretário de Defesa estava autorizado a instaurar as comissões militares, desde que elas atendessem a alguns requisitos mínimos. Tais requisitos – que muito mais do que limitar, autorizavam – permitiam que as comissões ocorressem em qualquer lugar ou horário; que fossem consideradas no julgamento qualquer evidência que o presidente da comissão determinasse que pudesse ter valor probatório para “uma pessoa razoável”¹¹⁷ – o que, segundo comentadores, incluiriam “rumores” ou outros elementos com pouco ou nenhum valor legal –; que se aceitasse como provas informações confidenciais – as quais poderiam ser incluídas sem que a pessoa julgada tivesse acesso a elas –; que a condenação e a sentença fossem aceitas por dois terços da comissão; etc¹¹⁸. Uma última exigência determinava que os registros do julgamento fossem encaminhados ao Presidente, ou a Secretário de Defesa quando este tiver sido designado para tanto, a quem caberia a “decisão final” sobre o caso. Por fim, a ordem militar acrescentava que os “tribunais militares terão jurisdição exclusiva” sobre os prisioneiros e que estes “não terão o privilégio de buscar qualquer reparação (*remedy*) (...) (i)em qualquer corte dos Estados Unidos, (ii) qualquer corte em qualquer país estrangeiro, (iii) qualquer tribunal internacional”¹¹⁹.

Nesse contexto, alguns processos judiciais precedentes concluídos em junho 2004 estabeleceram as condições para que o caso *Hamdam* pudesse chegar à Suprema Corte¹²⁰. Um caso importante foi *Rasul v. Bush*, em que a Suprema Corte reverteu as

¹¹⁵ Cf. Military Order. **Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism**. 13/11/2001. Fed. Reg. 57833. p.1666.

¹¹⁶ “(e) To protect the United States and its citizens, and for the effective conduct of military operations and prevention of terrorist attacks, it is necessary for individuals subject to this order pursuant to section 2 hereof to be detained, and, when tried, to be tried for violations of the laws of war and other applicable laws by military tribunals.” (Military Order. **Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism**. 13/11/2001. Fed. Reg. 57833).

¹¹⁷ “(3) admission of such evidence as would, in the opinion of the presiding officer of the military commission (or instead, if any other member of the commission so requests at the time the presiding officer renders that opinion, the opinion of the commission rendered at that time by a majority of the commission), have probative value to a reasonable person;” Military Order. **Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism**. 13/11/2001. Fed. Reg. 57833. p. 1667).

¹¹⁸ Cf. §4 (c). (Military Order. **Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism**. 13/11/2001. Fed. Reg. 57833).

¹¹⁹ Cf. §7 (b). (Military Order. **Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism**. 13/11/2001. Fed. Reg. 57833).

¹²⁰ Além do caso aqui citado, os casos *Rumsfeld v. Padilla*, 542 U.S. 426 (2004); e *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004); são de especial importância porque dizem respeito a cidadãos americanos e a

decisões dos tribunais inferiores, que haviam se recusado a julgar o caso por aceitar o argumento do governo, de que Guantánamo não era parte da soberania americana e que, portanto, as cortes federais não tinham jurisdição. A Suprema Corte afirmou que um processo de *habeas corpus* poderia ser iniciado por prisioneiros de Guantánamo, independente de sua nacionalidade¹²¹, e que esse direito poderia ser exercido em “todos os domínios sob controle do soberano”, como era o caso de Guantánamo¹²². Reagindo à decisão que lhe era desfavorável, o governo Bush criou o “Tribunal de Revisão do Status de Combatente” (*Combatant Status Review Tribunal* – CSRT), na tentativa de evitar que a revisão judicial ocorresse por pedidos de *habeas corpus*. O tribunal militar se encarregaria de avaliar se os prisioneiros deveriam ou não ser considerados “combatentes inimigos”. A estratégia funcionou bem até 2007, período durante o qual a contestação judicial a esses tribunais havia sido decidida sempre em favor do governo. Ainda naquele ano a Suprema Corte havia negado inicialmente a revisão dos casos sobre o tema, sob o argumento de que não era possível iniciar um processo sobre constitucionalidade antes que todos os remédios legais (*remedies*) possíveis pela “Lei de Tratamento a Prisioneiros” tivessem sido esgotados¹²³. A lei determinava que, após a decisão do CSRT, a revisão judicial quanto ao status do prisioneiro deveria ser feita ainda nas cortes do Distrito de Columbia¹²⁴.

A Lei de Tratamento a Prisioneiros (*Detainee Treatment Act* - DTA) foi uma série de emendas introduzidas na lei de dotação orçamentária para o ano de 2006. O contexto de sua criação foi os frequentes relatos de maus-tratos ocorridos nas prisões do Iraque que eram controladas pelo governo americano; sobretudo relatos que envolviam as divulgações sobre Abu Ghraib. Vale lembrar que à época, antes mesmo do DTA, inúmeros debates surgiram sobre a questão de se os métodos de interrogatórios

designação de “combatentes inimigos”. Uma diferença é que no caso Padilla, Guantánamo não estava sendo considerada.

¹²¹ Um dos argumentos do governo era o de que os demandantes não possuíam direito de *habeas corpus* por não serem cidadãos americanos. No caso, eram cidadãos ingleses e australianos.

¹²² **Rasul v. Bush**, 542 U.S. 466 (2004). Cf. The Oyez Project, **Rasul v. Bush**, 542 U.S. 466 (2004). Disponível em: http://oyez.org/cases/2000-2009/2003/2003_03_334.

¹²³ Hafetz, Jonathan. **How a Military Officer's Sworn Declaration Sheds New Light on Guantanamo's Flawed Detention System**. Find Law. 29/06/07. Disponível em: http://writ.news.findlaw.com/commentary/20070629_hafetz.html.

¹²⁴ Ou seja, a questão constitucional só seria avaliada depois que os tribunais de Columbia reafirmassem a conclusão dos CSRTs e julgassem que os réus eram “combatentes inimigos”.

utilizados pelos Estados Unidos deveriam ou não ser considerados “tortura”¹²⁵. O governo chegava a reconhecer algumas das práticas das quais lhe acusavam, mas dizia não se tratar de tortura. O termo utilizado pelo governo para descrever algumas das técnicas empregadas, como as que colocavam o prisioneiro em posições que causavam exaustão física, em situações para gerar stress mental, ou aquelas à qual chamavam “*water boarding*”¹²⁶, era “técnicas severas de interrogatório” (*harsh interrogation techniques*). Quanto aos métodos de interrogatório e tortura, a organização *Anistia Internacional* cita um memorando do Departamento de Justiça, que teria sido produzido em resposta a um pedido da CIA para dar proteção legal a seus interrogadores. Segundo o próprio documento, aquela era a “posição do Executivo” sobre o tema:

The memorandum stated among other things that interrogators could cause a great deal of pain before crossing the threshold to torture, that there were a “significant range of acts” that might constitute cruel, inhuman or degrading treatment but would not rise to the level of torture and be prosecutable under the US torture statute, and that the President could override international or national prohibitions on torture¹²⁷.

Diante desse debate, a lei de 2005 estabelecia que nenhum indivíduo sob custódia dos Estados Unidos, independente de sua nacionalidade ou localidade geográfica em que se encontra, seria submetido a tratamentos ou punições “cruéis,

¹²⁵ O debate sobre tortura, na verdade, ocorreu em diversos momentos do governo Bush. As discussões chegaram a pontos impensáveis. Mesmo os que eram, por assim dizer, supostamente “bem intencionados”, na medida em que procuravam limitar a arbitrariedade no tratamento dos prisioneiros, por vezes julgaram necessário analisar individualmente as técnicas aplicadas a fim de definir qual se encaixava na categoria “tortura” ou “tratamentos degradantes”, e quais deveriam ser consideradas apenas um tipo diferente de interrogatório. A palestra de Jessica Wolfendale, da Universidade de Melbourne, é bastante elucidativa ao analisar o modo como o uso da tortura passou a ser discutida pelo pensamento liberal. Segundo ela, muitos passaram a usar a expressão “*torture lite*” ou “*torture clean*” para se referir às técnicas que argumentavam não constituir tortura, e que deveriam ser autorizadas em prisões ou interrogatórios de supostos terroristas. A conclusão à qual chega é que, como efeito prático, quando se passa a usar “*torture lite*”, o debate muda de “devemos usar a tortura?” para “Que tipos de tortura devemos usar?”; o que corrompe o discurso público sobre esse meio moralmente polêmico, indicando que ela pode não ser cruel, tirânica e brutal. Cf. Wolfendale, Jessica. **Painel II – Tortura e a guerra contra o terror: o mundo depois de 11 de Setembro**. In: Seminário internacional sobre a tortura. Núcleo de Estudos da Violência da USP (org). 26/02/08. (Disponível em http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1642&Itemid=187).

¹²⁶ A técnica consiste em imobilizar a vítima com a cabeça voltada para trás, na horizontal, ou com uma inclinação negativa; e derramar água sobre sua face, de modo a causar afogamento.

¹²⁷ Amnesty International. **Military Commissions Act of 2006 – Turning bad policy into bad law**. AI Index: AMR 51/154/2006. 29/09/2006. p.5. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR51/154/2006/en/509acb93-d3eb-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr511542006en.pdf>.

desumanas ou degradantes”¹²⁸. O termo utilizado recupera o vocabulário da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT) de 1984¹²⁹, a qual, segundo a interpretação do governo, também tinha aplicabilidade restrita ao território americano¹³⁰. Bush ameaçou vetar a lei e, para que isso não ocorresse, o Congresso aceitou acrescentar emendas que diminuía a possibilidade de condenação de agentes federais, militares, ou outros funcionários do governo envolvidos em tais práticas¹³¹; além de autorizar o governo a arcar com quaisquer custos financeiros a fim de defender a pessoa envolvida em um processo judicial¹³².

O governo aproveitou também a ocasião para, mais uma vez, negar o direito de *habeas corpus* ou qualquer outro direito constitucional a prisioneiros fora do território americano, e “particularmente” aos prisioneiros de Guantánamo¹³³. Tentou-se, novamente, com a lei, impedir que as decisões das comissões militares fossem revisadas pelo Judiciário. A revisão poderia ocorrer exclusivamente pela Corte de Apelação do Distrito de Columbia¹³⁴, a qual julgaria apenas se a comissão militar havia agido conforme os padrões estabelecidos na ordem militar de novembro de 2001, ou, “na

¹²⁸ “No individual in the custody or under the physical control of the United States Government, regardless of nationality or physical location, shall be subject to cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment.” (Detainee Treatment Act, Pub. Law No. 109-148, (Title X §§ 1001–1006) (2005). § 1003).

¹²⁹ Assinada pelos Estados Unidos em 1988 e ratificada pelo Congresso apenas em 1990.

¹³⁰ “This responds to the Bush Administration argument that the Convention against Torture did not apply to alien detainees held by the United States outside of territory under U.S. jurisdiction. The Administration had determined that the Convention against Torture only obligated signatory states to prohibit torture and CID treatment ‘in any territory under its jurisdiction.’ Furthermore, because the Senate provided a clarifying reservation upon ratifying the Convention against Torture that defined CID treatment according to the Fifth, Eighth, and Fourteenth Amendments to the U.S. Constitution, the Administration had argued that Convention against Torture protections did not apply to aliens abroad, citing Supreme Court precedent holding that those specific constitutional protections did not extend to aliens in U.S. custody overseas.” (Suleman, Arsalan M. **Recent Developments: Detainee Treatment Act Of 2005**. Harvard Human Rights Journal / Vol. 19, Spring 2006. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss19/suleman.shtml#fn43>).

¹³¹ Segundo a lei, o argumento de que o envolvido “não tinha conhecimento” de que o ato era ilegal, deve ser considerado como “defesa” do funcionário em “qualquer processo civil ou penal”. (Detainee Treatment Act, Pub. Law No. 109-148, Title X (§§ 1001–1006) (2005). § 1004 (a)).

¹³² Detainee Treatment Act, **Pub. Law No. 109-148**, Title X (§§ 1001–1006) (2005). § 1004 (b).

¹³³ Detainee Treatment Act, **Pub. Law No. 109-148**, Title X (§§ 1001–1006) (2005) § 1005:

“(f) Construction- Nothing in this section shall be construed to confer any constitutional right on an alien detained as an enemy combatant outside the United States.

“(g) United States Defined- For purposes of this section, the term ‘United States’, when used in a geographic sense, is as defined in section 101(a)(38) of the Immigration and Nationality Act and, in particular, does not include the United States Naval Station, Guantanamo Bay, Cuba”.

¹³⁴ Sobre esses tribunais, cf. parte II, cap. V, nota 49.

medida em que a Constituição ou uma lei dos Estados Unidos seja aplicável, se o uso de tais padrões e procedimentos para alcançar a decisão final é consistente com a Constituição e as leis dos Estados Unidos”¹³⁵. Ao fim, ainda que, contrariamente aos interesses do governo, a lei determinasse explicitamente que a legalidade das comissões militares poderia ser avaliada em cortes federais – mesmo que as possibilidades de tais revisões fossem restritas –, os efeitos positivos que a lei poderia ter gerado contra as práticas de tortura foram drasticamente reduzidos:

Section 1004 of the DTA helps to immunize officials from accountability in violating the previous two sections, and Section 1005 limits the ability of detainees to access the domestic U.S. legal system. Overall, the Detainee Treatment Act of 2005 is a feeble and incongruous attempt to restore America’s credibility as a country that does not practice or condone torture and the use of cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment¹³⁶.

5. A conclusão em Hamdam v. Rumsfeld

Hamdam era um “motorista e guarda costas pessoal” que havia trabalhado para bin Laden entre 1996 e 2001. Tendo sido capturado no Afeganistão em novembro deste último ano, foi levado para Guantánamo em 2002¹³⁷. “Um ano mais tarde, o Presidente considerou que Hamdam era qualificado para ser julgado por uma comissão

¹³⁵ Detainee Treatment Act, **Pub. Law No. 109-148**, Title X (§§ 1001–1006) (2005). § 1005 (e)(3)(D): “(ii) to the extent the Constitution and laws of the United States are applicable, whether the use of such standards and procedures to reach the final decision is consistent with the Constitution and laws of the United States.”

¹³⁶ Suleman. **Recent Developments...**, op. cit.

¹³⁷ United States Department of Defense. *United States of America v. Salim Ahmed Hamdam*. Disponível em: <http://www.defenselink.mil/news/Jul2004/d20040714hcc.pdf>.

militar por crimes até então não especificados¹³⁸. Após mais um ano, ele foi acusado de conspiração ‘para cometer ... ofensas julgáveis por uma comissão militar’.”¹³⁹

O pedido de *habeas corpus* para liberar Hamdam foi apresentado no final de 2004 à Corte do Distrito de Columbia. Esta se posicionou contra o governo, sustentando que as comissões militares só poderiam ser estabelecidas conforme as leis da guerra, o que não era o caso. A decisão foi revertida pela Corte de Apelação do Distrito de Columbia, que argumentou que a Convenção de Genebra não era “aplicável por meios judiciais” (*judicially enforceable*), e que o caso *Quirin* não permitia que as objeções contra as comissões militares se baseassem no argumento da separação dos poderes¹⁴⁰. O caso chegou à Suprema Corte em 2006 contra o pedido do governo, que argumentava com base no DTA, que o caso não deveria ser analisado, uma vez que, segundo a lei, nenhuma corte – e, logo, a Suprema Corte tampouco – teria jurisdição para julgar um pedido de *habeas corpus* feito em nome de um estrangeiro detido em Guantánamo¹⁴¹. O argumento foi repetido pelos juízes da opinião divergente da Suprema Corte, e a posição majoritária, ao que parece, apenas conseguiu justificar a aceitação para rever o caso, com base nas cláusulas sobre a vigência do DTA; isto é, sustentando que a provisão da lei que impediria o julgamento – a seção 1005 (e)(1) – não poderia ser aplicada ao caso *Hamdam*, uma vez que este caso estava pendente no início da vigência da lei, e que a provisão sobre a entrada em vigor (seção 1005 (h)(2)) não deixava explícito, devido a uma omissão intencional, que a subseção (e)(1) seria aplicada quando um caso estivesse pendente¹⁴².

¹³⁸ Para memorando de Bush ao secretário de Defesa (Rumsfeld), autorizando o julgamento, cf. no site do Departamento de Defesa: <http://www.defenselink.mil/news/Dec2005/d20051215prtbHamdan.pdf>.

¹³⁹ **Hamdan v. Rumsfeld**, 548 U.S. (2006).p. 1: “Over a year later, the President deemed Hamdan eligible for trial by military commission for then-unspecified crimes. After another year, he was charged with conspiracy “to commit . . . offenses triable by military commission.”

¹⁴⁰ Cf. **Hamdan v. Rumsfeld**, 548 U.S. (2006). Syllabus.

¹⁴¹ Detainee Treatment Act, Pub. Law No. 109-148, Title X (§§ 1001–1006) (2005). § 1005 (e)(1):

“(e) Except as provided in section 1005 of the Detainee Treatment Act of 2005, no court, justice, or judge shall have jurisdiction to hear or consider—

(1) an application for a writ of habeas corpus filed by or on behalf of an alien detained by the Department of Defense at Guantánamo Bay, Cuba;”.

¹⁴² Como se nota, a seção 1005 (h)(2) explicita textualmente que os demais parágrafos se aplicariam em casos pendentes, de modo que, como considerou o juiz Stevens, a omissão da subseção (e)(1) (cf. nota anterior) havia sido intencional. Cf.: Detainee Treatment Act, Pub. Law No. 109-148, Title X (§§ 1001–1006) (2005). § 1005:

“(h) Effective Date-

A decisão da Suprema Corte estabeleceu que as comissões militares eram ilegais, tanto pelo direito internacional, quanto pelas leis americanas. O julgamento se deu em favor de Hamdan, com o argumento de que não havia qualquer lei, provisão constitucional, ou uso histórico que autorizasse instaurar comissões militares nos moldes das que estavam sendo realizadas em Guantánamo: “For the reasons that follow, we conclude that the military commission convened to try Hamdan lacks power to proceed because its structure and procedures violate both the UCMJ and the Geneva Conventions”¹⁴³. Para que tais comissões pudessem ser realizadas, elas deveriam atender a alguns requisitos para o julgamento dos prisioneiros, presentes na Constituição, nas leis nacionais¹⁴⁴ e internacionais¹⁴⁵, dentre os quais se destaca repetidamente o direito da pessoa julgada a estar presente em seu julgamento.

O argumento se deu, sobretudo, relativamente às estruturas e aos procedimentos das comissões militares – além das já citadas referências à falta de demonstração de necessidade. Quatro dos juízes – número insuficiente para que tal conclusão fosse redigida como opinião da “maioria” – concluíram ainda, que o argumento do governo ao justificar a utilização das comissões militares, acusando Hamdan de ter cometido o crime de “conspiração”, violando assim as leis da guerra, não tinha significado legal segundo o Código de Justiça Militar (UCMJ). Isso porque o suposto crime tampouco existe no direito da guerra – nem na Convenção de Genebra, nem na Convenção de Haia –, e para instaurar uma comissão militar o governo deveria, no mínimo, mostrar que a ofensa que se pretende julgar é uma violação das leis da guerra, o que não foi cumprido no caso¹⁴⁶. Por fim, como fonte do direito internacional

(2) Review of Combatant Status Tribunal and Military Commission Decisions - Paragraphs (2) and (3) of subsection (e) shall apply with respect to any claim whose review is governed by one of such paragraphs and that is pending on or after the date of the enactment of this Act.”

¹⁴³ **Hamdan v. Rumsfeld**, 548 U.S. (2006). p.2.

¹⁴⁴ Notavelmente no “Código Uniforme de Justiça Militar” (Uniform Code of Military Justice - UCMJ), no DTA e na “Autorização para Uso da Força Militar” (*Authorization for Use of Military Force* – AUMF) de 2001.

¹⁴⁵ “Leis de costume da guerra” (*common law of war*) e Convenção de Genebra.

¹⁴⁶ “At a minimum, the Government must make a substantial showing that the crime for which it seeks to try a defendant by military commission is acknowledged to be an offense against the law of war. That burden is far from satisfied here.” (**Hamdan v. Rumsfeld**, 548 U.S. (2006).pp.39-40). É interessante notar que na passagem retoma-se o caso *Quirin* sob o argumento de que, mesmo naquele caso, onde a comissão havia sido autorizada, tal autorização ocorreu porque a ofensa a ser julgada era uma clara violação das leis da guerra – especificamente quando os sabotadores alemães entraram em território inimigo em trajes civis com “propósitos hostis”. Quanto à acusação de “conspiração” feita pelo governo

em questões sobre crimes de guerra e tribunais militares, retoma-se o Tribunal Militar Internacional de Nuremberg. Os únicos crimes de conspiração reconhecidos por aquele tribunal foram “conspiração para cometer genocídio” e planos para fazer uma “guerra agressiva”¹⁴⁷, este sendo o motivo pelo qual apenas os oficiais mais próximos de Hitler foram condenados sob a acusação de conspiração.

As one prominent figure from the Nuremberg trials has explained, members of the Tribunal objected to recognition of conspiracy as a violation of the law of war on the ground that “[t]he Anglo-American concept of conspiracy was not part of European legal systems and arguably not an element of the internationally recognized laws of war.”¹⁴⁸

Um ponto importante a ser notado é que o juiz Scalia, em voto divergente, citou, ainda que brevemente, o fato de que a posição majoritária havia “ignorado completamente” o *comunicado presidencial (presidential signing statement)* sobre o DTA, o qual declarava que o governo iria considerar que, a partir da vigência da lei, os casos pendentes já não estariam sujeitos à jurisdição das cortes federais¹⁴⁹.

Roosevelt e questionada pela defesa dos alemães, a Corte havia intencionalmente se omitido, de tal modo que se algum precedente sobre conspiração pode ser retomado de *Quirin*, este deveria “sustentar o argumento de *Hamdan* de que conspiração não é uma violação das leis da guerra.” (idem. pp. 42-43).

¹⁴⁷ “conspiracy to commit genocide and common plan to wage aggressive war, which is a crime against the peace and requires for its commission actual participation in a ‘concrete plan to wage war’.” (*Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006). p. 46)

¹⁴⁸ A passagem é citada seguida da referência “T. Taylor, Anatomy of the Nuremberg Trials: A Personal Memoir 36 (1992)”. (*Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006).p. 47). Apesar de que essa passagem permita entender que o crime de “conspiração” esteja previsto no direito americano referente às leis da guerra, ao que parece, há controvérsias sobre admitir a “conspiração” como crime, nos Estados Unidos. Sem pretender entrar em discussões mais específicas sobre o assunto, esse desacordo é indicado pelo fato de que o Juiz Stevens chega a sustentar: “The crime of ‘conspiracy’ has rarely if ever been tried as such in this country by any law-of-war military commission not exercising some other form of jurisdiction.”(idem.p. 40). Quanto a isso, porém, Stevens teve que rebater o argumento do juiz Thomas, que, no texto do voto divergente, citou, em defesa do governo, alguns casos de julgamento durante a Guerra Civil em que tal acusação havia sido levantada contra os réus. (*Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006). Thomas, J., dissenting. pp.23-26).

¹⁴⁹ “(Of course in its discussion of legislative history the Court wholly ignores the President’s signing statement, which explicitly set forth his understanding that the DTA ousted jurisdiction over pending cases).” (Scalia, J., dissenting. pp.12-13). Conforme assinalado no capítulo anterior, foi a partir desse comunicado – que contrariava a chamada “emenda McCain” –, que a discussão sobre as *signing statement* ganharam visibilidade. A recuperação que Scalia faz desse dispositivo, a fim de sustentar que a lei não retroagia em nenhum caso, indica, também como sugeri acima, que tal mecanismo do poder executivo pode ganhar força, gradualmente, nas análises judiciais de uma lei – o que seria mais um golpe no princípio da divisão dos poderes nos Estados Unidos. A passagem do comunicado ao qual o juiz se refere é a seguinte: “Finally, given the decision of the Congress reflected in subsections 1005(e) and 1005(h) that the amendments made to section 2241 of title 28, United States Code, shall apply to past, present, and future actions, including applications for writs of habeas corpus, described in that section,

6. Habeas Corpus

To whom do constitutional rights attach? (...). Two broad, admittedly imperfect paradigms are used to address these situations. One model assumes that constitutional rights act as a check on governmental power; those facing the legal power of the American government have constitutional rights that constrain governmental action. Under the second model, only persons possessing sufficient contacts with the United States (i.e., physical presence or citizenship) can claim rights.¹⁵⁰

O desfecho do caso *Hamdam*, gerou diversas conseqüências na política americana. A mais importante delas sendo, talvez, a Lei sobre Comissões Militares (*Military Commission Act* - MCA), aprovada já em 2006, e que introduz uma série de mudanças no Código Uniforme de Justiça Militar (UCMJ). O objetivo geral da lei é, como consta em seu título, “autorizar o julgamento por comissões militares por violações das leis da guerra”¹⁵¹. Ou seja, a lei era uma resposta do Congresso à decisão da Suprema Corte. A Anistia Internacional reagiu à aprovação da lei nos seguintes termos:

In recent days, human rights violations perpetrated by the USA throughout the “war on terror” have in effect been given the congressional stamp of approval. With the passing of the

and noting that section 1005 does not confer any constitutional right upon an alien detained abroad as an enemy combatant, the executive branch shall construe section 1005 to preclude the Federal courts from exercising subject matter jurisdiction over any existing or future action, including applications for writs of habeas corpus, described in section 1005.” (Statement on Signing the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act, 2006. In: Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). 30/12/05. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65259>).

¹⁵⁰ Artigo jurídico de 1993, sobre ações extraterritoriais do governo americano (Bush, Jonathan. **How did we get here? Foreign abduction after Alvarez Machain**. 45 Stan. L. Rev 939 [1993]. p.10).

¹⁵¹ “An Act To authorize trial by military commission for violations of the law of war, and for other purposes.” (**Pub. Law 109-366**. 17/10/06).

Military Commissions Act of 2006 (...) Congress has turned bad executive policy into bad law¹⁵².

Fazer com que as políticas controversas do Executivo se tornassem leis parece ter sido sempre uma intenção do governo Bush. O Patriot Act é exemplo disso, na medida em que, como mostra seus defensores, codifica práticas policiais, ou políticas mais amplas do Executivo, que eram utilizadas sem ser propriamente previstas por lei¹⁵³. Um argumento conservador, presente também no já citado texto de Kenneth Anderson, acusa os críticos do governo de não se esforçarem por diferenciar uma “má política” de uma “política ilegal”, fazendo muitas vezes críticas infundadas sobre a legalidade dessas políticas:

Significantly (and significantly overlooked), [the drive for greater executive power] is also driven by an equally obsessive, excessive legalism among liberals and the left, who often choose to call the president's actions “illegal” rather than settling for calling them “wrong.” (...) this tendency is [widespread] even among otherwise sober-minded professors; fantastical plans for impeachment hearings, seemingly (to the outsider, anyway) far-fetched theories of criminal liability of administration insiders, dreams of payback that center on allegations of illegality. Many of the administration's critics having lost the distinction between bad policy and illegal action, the natural result on the other side, within the administration itself, is excessive concern with protestations and formalities of lawfulness¹⁵⁴.

Ocorre que a legalidade ou não de muitas dessas políticas, mesmo as que acabam se tornando leis – como no caso que aqui visualizamos sobre as comissões militares –, não é algo tão claro quanto o autor pretende fazer que pareça. Não apenas há que se considerar a constitucionalidade de tais políticas – ou das leis que as codificam –, como também entram na discussão dessa legalidade as decisões judiciais que direta ou indiretamente se referem a ela. Assim, não só uma autorização geral a uma política do

¹⁵² Amnesty International. **Military Commissions Act of 2006**..., op. cit., p.1.

¹⁵³ Está claro que ao fazer com tais políticas se tornem leis, o que se está buscando é que elas possam se tornar políticas definitivas do Estado; de modo a impossibilitar que sejam contestadas judicialmente em alguma circunstância que faria com que o governo tivesse que parar de utilizá-las.

¹⁵⁴ Anderson, Kenneth. **Law and Terror: This is a democracy. Congress must legislate**. Policy Review No. 139. Hoover Press: Out./Nov. 2006. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/4291122.html>).

governo pode ter sua legalidade questionada¹⁵⁵, como também autorizações específicas podem ser consideradas ilegais ao enfrentarem um processo judicial¹⁵⁶.

A lei de 2006 tem muitos pontos que poderiam ser discutidos¹⁵⁷; o aspecto a ser tratado aqui, porém, refere-se ao constante ataque do Executivo americano ao direito de *habeas corpus*. Além dos momentos já citados, comentadores indicam que, já no Patriot Act, uma maior dificuldade de recorrer a esse direito, ou mesmo uma possibilidade de suspensão, poderia ser encontrada¹⁵⁸. A referência que se faz quanto a isso é à seção 412 da lei de 2001, a qual será analisada a seguir antes de passar à MCA.

¹⁵⁵ Como quando, no caso citado, a Suprema Corte recusou que as comissões militares fossem autorizadas pelas leis do Código Militar (UCMJ).

¹⁵⁶ As comissões militares do governo Bush, mesmo que previstas em leis, foram consideradas ilegais segundo o *Detainee Treatment Act* e, posteriormente, o próprio *Military Commission Act* teve algumas de suas provisões julgadas inconstitucionais.

¹⁵⁷ Alguns pontos em que a lei retoma assuntos aqui discutidos devem ser ressaltados:

1) A lei especifica que não só a Al-Qaeda, como também o Talebã, devem ser considerados como “combatentes inimigos ilegais”(cf. **Pub. Law 109-366** §3(a)). Vale lembrar que como se enxergava o Talebã como o “governo” de fato – controlava a capital e a maior parte do país, mas tinha reconhecimento internacional de apenas três Estados – do Afeganistão até 2001, muitos diziam que o governo americano teria que conceder status de *prisioneiros de guerra* aos membros do Talebã, ainda que não tivesse que fazê-lo no que se referia à Al-Qaeda. Diversos memorandos trocados dentro do governo Bush, indicavam, porém, que, segundo o Departamento de Justiça e outros órgãos do governo, os membros do Talebã tampouco deveriam receber tais proteções. Um memorando do início de 2002, escrito por Ashcroft, indicava que a Convenção de Genebra III (sobre prisioneiros de guerra) poderia ter sua aplicabilidade contestada relativamente à guerra do Afeganistão, sobretudo porque o Afeganistão, “durante o tempo relevante de combate” era um “Estado falido” (*failed state*), de tal modo que este não deveria ser considerado “parte” da Convenção de Genebra. (cf. United States Department of Justice. **Letter from U.S. Attorney General John Ashcroft to Pres. Bush**. 01/02/02. Disponível em: <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/torture/jash20102ltr.html>). Em janeiro de 2002 o governo já deixava claro, publicamente, aquilo que o Congresso viria também a estabelecer nessa lei: os membros do Talebã não têm status de prisioneiros de Guerra. (“Under the terms of the Geneva Convention, however, the Taliban detainees do not qualify as POWs [*Prisoners of War*]”. The White House. **Status of Detainees at Guantanamo**. 07/02/02. Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=79402>).

2) A lei deixa claro que a partir de sua entrada em vigor, suas provisões sobre *habeas corpus* serão válidas para todos os casos, inclusive os que estivessem pendentes – o que é certamente uma reação ao uso que a opinião majoritária fez da cláusula sobre vigência, no julgamento do caso *Hamdam*. Cf. Pub. Law 109-366 §7: “(b) Effective Date.—The amendment made by subsection (a) shall take effect on the date of the enactment of this Act, and shall apply to all cases, without exception, pending on or after the date of the enactment of this Act which relate to any aspect of the detention, transfer, treatment, trial, or conditions of detention of an alien detained by the United States since September 11, 2001.

Para uma discussão mais geral da lei, o texto da Wikipédia em inglês apresenta uma série de informações e fontes a serem consultadas. Cf. http://en.wikipedia.org/wiki/Military_Commissions_Act_of_2006#Court_challenge.

¹⁵⁸ Cf.: Mertens. **Criminal Justice after 9-11**..., op. cit.: “If the attorney general has reasonable grounds for suspecting an alien of terrorism or aiding terrorism broadly defined, he may detain that person for seven days without any charge. If he then finds ‘the release of the alien will threaten the national security of the United States or the safety of the community or any person,’ this detainee may be held in custody for a much longer period, indeed, indefinitely”. Cf, também, Chang, Nancy. **The USA PATRIOT Act:**

6.1. Legalizando a suspensão dos direitos

De início, vale lembrar que o Patriot Act é anterior a Guantánamo, e que essa seção se refere inicialmente não aos prisioneiros da base americana, mas a estrangeiros presos pelo serviço de imigração.

A seção 412 do Patriot Act (*Mandatory detention of suspected terrorists; habeas corpus; judicial review*) cria uma nova seção do US Code (8 USC 1226a) que emenda o *Immigration and Nationality Act*. Nesta seção, o Secretário de Justiça é autorizado a realizar detenção de estrangeiros por infração das determinações legais previstas em outras seções citadas na lei, ou porque ele tem “motivos para acreditar (...) que o estrangeiro está envolvido em qualquer outra atividade que ameace a segurança nacional dos Estados Unidos”¹⁵⁹. Após a detenção, o Secretário deve abrir um procedimento para a remoção do estrangeiro *ou* acusá-lo de alguma infração criminal, em no máximo “sete dias após o início da detenção”. Caso essas exigências não sejam satisfeitas, deve-se proceder à soltura¹⁶⁰.

What’s So Patriotic About Trampling on the Bill of Rights? Center for Constitutional Rights. Novembro de 2001. p.10 (Disponível em: <http://www.ratical.org/ratville/CAH/USAPAAanalyze.html>):

“Section 412 limits the non-citizen’s ability to seek review of the certification to a habeas corpus proceeding filed in federal district court, appeals from which must be filed in the Court of Appeals for the District of Columbia.

[A non-citizen who is found removable] may be detained for additional periods of six months ‘if the release of the alien will threaten the national security of the United States or the safety of the community or any person.’ Only habeas review of such a determination is available under Section 412.

Yet, Section 412, exposes immigrants to extended, and, in some cases, indefinite, detention on the sole authority of the Attorney General’s untested certification that he has “reasonable grounds to believe” that a non-citizen is engaged in terrorist activities.”

¹⁵⁹ 8 USC 1226a (a) (3) (22/01/02):

“The Attorney General may certify an alien under this paragraph if the Attorney General has reasonable grounds to believe that the alien -

(A) is described in section 1182(a)(3)(A)(i), 1182(a)(3)(A)(iii), 1182(a)(3)(B), 1227(a)(4)(A)(i), 1227(a)(4)(A)(iii), or 1227(a)(4)(B) of this title; or

(B) is engaged in any other activity that endangers the national security of the United States.”

¹⁶⁰ 8 USC 1226a (a) (5) (22/01/02): “The Attorney General shall place an alien detained under paragraph (1) in removal proceedings, *or* shall charge the alien with a criminal offense, not later than 7 days after the commencement of such detention. If the requirement of the preceding sentence is not satisfied, the Attorney General shall release the alien.”(grifo meu).

O parágrafo (6) – intitulado “limite à detenção indefinida” – estabelece que qualquer estrangeiro que estiver detido “exclusivamente” sob as determinações dessa seção, e cuja remoção é imprevisível em um futuro próximo, poderá ficar detido por períodos de até seis meses, “apenas se sua liberação ameaçar a segurança nacional dos Estados Unidos ou a proteção da comunidade ou de qualquer pessoa”¹⁶¹. O certificado de detenção deve ser revisto pelo Secretário a cada seis meses, após o que o Secretário poderá determinar por sua discricção, se o certificado deverá ser revogado; e em seguida a liberação deverá ocorrer do modo como o Secretário julgar apropriado. Além disso, a cada seis meses o estrangeiro poderá solicitar ao Secretário de Justiça – inclusive “enviando documentos e outras provas” que sustentem seu pedido – que este revogue o certificado de detenção.

Qualquer revisão judicial, inclusive para julgamento de *habeas corpus* pode ser iniciada por um requerimento à Suprema Corte, a qualquer juiz da Suprema Corte, a qualquer juiz das cortes de apelação para o Circuito de Columbia, ou a outros juízes distritais (de 1ª instância) que tenha jurisdição para analisá-lo¹⁶². Para requerimento de *habeas corpus*, em qualquer decisão de juízes de cortes distritais ou de circuitos, poderá haver apelação apenas na Corte do Circuito de Columbia.

A cada seis meses após o início da vigência da lei, o Secretário de Justiça deverá se reportar à Comissão do Judiciário da Câmara e do Senado, revelando uma série de informações – motivos, número de detenções, nacionalidade e o período de detenção dos estrangeiros, e informações sobre soltura e remoção – acerca das detenções feitas sob esta seção¹⁶³.

¹⁶¹ **8 USC 1226a** (a) (22/01/02):

“(6) Limitation on indefinite detention

An alien detained solely under paragraph (1) who has not been removed under section 1231(a)(1)(A) of this title, and whose removal is unlikely in the reasonably foreseeable future, may be detained for additional periods of up to six months only if the release of the alien will threaten the national security of the United States or the safety of the community or any person.”

¹⁶² **8 USC 1226a** (b)(2) (22/01/02):

(i) the Supreme Court;
(ii) any justice of the Supreme Court;
(iii) any circuit judge of the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit; or
(iv) any district court otherwise having jurisdiction to entertain it.

¹⁶³ **Pub. Law 107-56** § 412 (c):

A leitura do parágrafo (a)(6) sobre limites à detenção indefinida¹⁶⁴, e da subseção (b), sobre *habeas corpus*¹⁶⁵, deve ser feita à luz do parágrafo (a)(2), que dispõe que a custódia do prisioneiro pode ser mantida “sem levar em conta qualquer relaxamento de remoção (*relief from removal*) para o qual o estrangeiro possa ser qualificado¹⁶⁶, ou qualquer relaxamento de remoção concedido ao estrangeiro, até que o Secretário de Justiça determine que o estrangeiro não é mais um estrangeiro que possa ser certificado sob o parágrafo (3)”¹⁶⁷. Isso significa que um estrangeiro preso pelo serviço de imigração pode continuar detido mesmo que receba da justiça uma ordem de relaxamento de remoção – a qual, em outras circunstâncias, poderia autorizá-lo a ser liberado.

Como se percebe, a seção 412 cita que é possível entrar com pedido de *habeas corpus*, e que este pode ser revisto – apenas na Corte de Apelação do Distrito de Columbia. No texto do Patriot Act, o que contraria a liberação de uma pessoa que está detida sem acusação e sem julgamento, não é a rejeição direta ao direito de *habeas corpus*, mas a possibilidade de que o indivíduo possa, mesmo após ter sua liberação determinada por qualquer meio, continuar preso por prazos de seis meses, que podem

“Reports.--Not later than 6 months after the date of the enactment of this Act, and every 6 months thereafter, the Attorney General shall submit a report to the Committee on the Judiciary of the House of Representatives and the Committee on the Judiciary of the Senate, with respect to the reporting period, on--

- (1) the number of aliens certified under section 236A(a)(3) of the Immigration and Nationality Act, as added by subsection (a);
- (2) the grounds for such certifications;
- (3) the nationalities of the aliens so certified;
- (4) the length of the detention for each alien so certified; and
- (5) the number of aliens so certified who--
 - (A) were granted any form of relief from removal;
 - (B) were removed;
 - (C) the Attorney General has determined are no longer aliens who may be so certified; or
 - (D) were released from detention.”

¹⁶⁴ Cf. nota 161, *supra*.

¹⁶⁵ Cf. nota 162, *supra*.

¹⁶⁶ Há várias possibilidades de “relaxamento de remoção”. Em situações ordinárias, isso pode permitir que o estrangeiro a ser deportado seja liberado para se retirar do país ou para permanecer no país. Para a descrição de algumas modalidades desse recurso, cf.: Forms of Relief from Removal. Find Law. <http://immigration.findlaw.com/immigration-deportation/immigration-deportation-relief.html>.

¹⁶⁷ **8 USC 1226a** (a)(2) (22/01/02): “Release.--Except as provided in paragraphs (5) and (6), the Attorney General shall maintain custody of such an alien until the alien is removed from the United States. Except as provided in paragraph (6), such custody shall be maintained irrespective of any relief from removal for which the alien may be eligible, or any relief from removal granted the alien, until the Attorney General determines that the alien is no longer an alien who may be certified under paragraph (3)”.

ser renovados indefinidamente com base na discricção do Secretário de Justiça – que decide sobre a ameaça que tal indivíduo representa à segurança nacional¹⁶⁸.

A discussão acerca da má política ou ilegalidade parece, então, conveniente para tratar do tema do direito de *habeas corpus* no governo Bush. Isto é, no Patriot Act ainda se permite – mesmo com alguma dificuldade – o recurso ao *habeas corpus*. Apesar disso, o texto, de fato, abre a possibilidade de detenção indefinida sem acusação – na medida em que possibilita a renovação ilimitada da detenção por seis meses –, o que, na prática, é uma suspensão de *habeas corpus*. No Patriot Act, essa suspensão é legal, mas ela ocorreria muito mais por uma prática política – o Secretário julga que existe uma ameaça à segurança nacional – do que por uma consideração jurídica – já que apesar da possibilidade prática de detenção indefinida, a lei prevê a entrada com pedido de *habeas corpus*.

Em 2001, portanto, a ofensiva ao direito de *habeas corpus* vinha, sobretudo, como artimanha atrelada à interpretação de uma lei. Isso se altera com o *Detainee Treatment Act* (2005) e, principalmente com o *Military Commission Act* (2006)¹⁶⁹. Nessas duas leis a suspensão do direito de *habeas corpus* prescinde de qualquer ação política, ela é prevista como procedimento regular que dispensa o argumento da discricção do Secretário de Justiça ou do Presidente, sobre segurança nacional. No MCA, fica estabelecido textualmente:

No court, justice, or judge shall have jurisdiction to hear or consider an application for a writ of habeas corpus filed by or on behalf of an alien detained by the United States who has been determined by the United States to have been properly detained as an enemy combatant or is awaiting such determination¹⁷⁰.

Vale notar que a mesma seção dessa lei reforça a proteção aos agentes do governo relativamente ao envolvimento destes em práticas tais como captura, detenção

¹⁶⁸ Perceba que o parágrafo (a)(5) (cf. nota 160, supra), pelo uso da conjunção alternativa “ou”, apresenta duas possibilidades para iniciar a detenção: acusar formalmente o estrangeiro, ou iniciar um processo de deportação. Quando, apesar de o procedimento de remoção, o estrangeiro não puder ser removido – por exemplo, porque o país de origem não o aceita – pode ocorrer que a detenção prossiga por tempo indeterminado.

¹⁶⁹ No que se refere ao direito de *habeas corpus*, ainda que todas essas leis tratem de estrangeiros, algo que diferencia o Patriot Act das duas outras, é que a lei de 2001 refere-se a processos de imigração, enquanto as demais estão especificamente relacionadas aos “combatentes inimigos”.

¹⁷⁰ **Pub. Law 109-366** § 7 (a), emendando subseção (e)(1) da seção 2241 do título 28 do US Code.

ou interrogatório de “combatentes inimigos”¹⁷¹. Outro ponto a ser assinalado é que em 2005, na ocasião do DTA, Bush teve que emitir um *comunicado presidencial escrito* para que pudesse “interpretar” a lei a seu favor¹⁷²; enquanto que em 2006, no MCA, o recurso não foi necessário; a lei era satisfatória.

Assim, a má-política tornou-se lei. Bush, porém, viu seus planos de suspensão do *habeas corpus* frustrados em 2007. Os *Combatant Status Review Tribunals* (CSRTs), tribunais militares cuja legalidade havia sido reforçada novamente pelo MCA¹⁷³ foram amplamente denunciados, após a declaração à justiça feita por um tenente-coronel que neles atuou¹⁷⁴:

In his declaration, [Stephen] Abraham deconstructs the flaws in the CSRT's data-gathering methods, describing how the CSRT made decisions based on a haphazard collection of generic information that rarely related to the detainee in question and that "lacked even the most fundamental earmarks of objectively credible evidence." He also explains how various agencies withheld exculpatory evidence from the CSRT, and how the CSRT's three-member panels were pressured from above to find that detainees were, indeed, "enemy combatants"¹⁷⁵.

¹⁷¹ **Pub. Law 109-366** §7 (a): “(2) Except as provided in paragraphs (2) and (3) of section 1005(e) of the Detainee Treatment Act of 2005 (10 U.S.C. 801 note), no court, justice, or judge shall have jurisdiction to hear or consider any other action against the United States or its agents relating to any aspect of the detention, transfer, treatment, trial, or conditions of confinement of an alien who is or was detained by the United States and has been determined by the United States to have been properly detained as an enemy combatant or is awaiting such determination.”

¹⁷² “The executive branch shall construe Title X in Division A of the Act, relating to detainees, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and as Commander in Chief and consistent with the constitutional limitations on the judicial power, which will assist in achieving the shared objective of the Congress and the President, evidenced in Title X, of protecting the American people from further terrorist attacks.” (**Statement on Signing the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act**, 2006. 30/12/05. Woolley, John T. and Peters, Gerhard (University of California). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65259>).

¹⁷³ A primeira tentativa havia sido com o Detainee Treatment Act, de 2005. Cf. passagem referente à nota 123 supra. O Military Commission Act, por sua vez, proibia qualquer revisão das decisões das comissões militares pelas cortes federais.

¹⁷⁴ Para a declaração de Abraham, cf.: **Appendix – Declaration of Stephen Abraham**. In: Khaled A. F. Al Odah, et Al., Petitioners, v. United States of America, et Al., Respondents - On Petition for Writ of Certiorari to the United States Court of Appeals for The District of Columbia Circuit Reply to Opposition to Petition for Rehearing. Supreme Court of the United States. No. 06-1196. Disponível em: <http://www.scotusblog.com/movabletype/archives/Al%20Odah%20reply%206-22-07.pdf>.

¹⁷⁵ Hafetz, Jonathan. **How a Military Officer's Sworn Declaration Sheds New Light on Guantanamo's Flawed Detention System**. Find Law. 29/06/07. Disponível em: http://writ.news.findlaw.com/commentary/20070629_hafetz.html.

Posteriormente à declaração de Abraham, em junho de 2007, a Suprema Corte reconsiderou a decisão que ela havia tomado em abril – se negando a julgar dois casos que relacionados ao MCA –, e os casos foram aceitos para serem julgados em conjunto. A Suprema Corte – mais uma vez, com apenas um voto de vantagem para a opinião majoritária – decidiu que, como os procedimentos previstos pelo DTA – que permitiam os CSRTs – “não são substitutos adequados para o direito de *habeas*, o MCA opera como uma suspensão inconstitucional daquele direito”¹⁷⁶. Assim, em 2008, a seção (7) do MCA, que havia pretendido legalizar as comissões militares como instância com jurisdição exclusiva sobre os “combatentes inimigos”, e suspender o direito de *habeas corpus* foi julgada inconstitucional. Argumentou-se que a cláusula da Constituição americana que previa a suspensão de *habeas corpus* (*suspension clause*) apenas quando nos casos de “rebelião ou invasão[,] a segurança pública o exigir”¹⁷⁷, poderia ser usada em defesa dos prisioneiros de Guantánamo¹⁷⁸: “The Suspension Clause has full effect at Guantanamo. The Government’s argument that the Clause affords petitioners no rights because the United States does not claim sovereignty over the naval station is rejected”¹⁷⁹.

7. O combate ao terrorismo e o direito constitucional nos Estados Unidos

*While the Constitution protects against invasions of individual rights, it is not a suicide pact.*¹⁸⁰

¹⁷⁶ “However, the Court went on to state that because the procedures laid out in the Detainee Treatment Act are not adequate substitutes for the habeas writ, the MCA operates as an unconstitutional suspension of that writ.” (The Oyez Project. **Boumediene v. Bush**, 553 U.S. (2008). Disponível em: http://oyez.org/cases/2000-2009/2007/2007_06_1195).

¹⁷⁷ Artigo I, §9: “The privilege of the writ of habeas corpus shall not be suspended, unless when in cases of rebellion or invasion the public safety may require it”.

¹⁷⁸ Isto é, que a suspensão do *habeas corpus* não se aplicava aos prisioneiros de Guantánamo por não preencher tais requisitos.

¹⁷⁹ **Boumediene v. Bush**, 553 U.S. (2008). Syllabus. p.4. O caso é interessante quando se pensa no histórico da Corte de julgar no sentido oposto, como pretendi mostrar. Na decisão se reconhece a aplicabilidade das cláusulas constitucionais de devido processo para julgamentos de não-cidadãos e que ocorram fora do território americano. Além disso, retoma-se o princípio da separação de poderes e a Convenção de Genebra.

¹⁸⁰ Arthur Goldberg, Juiz da Suprema Corte. 1963. **O juiz Goldberg redigiu o voto majoritário no caso Kennedy v. Mendoza-Martinez** 372 U. S. 144 (1963).

Essas palavras do caso *Kennedy v. Mendoza-Martinez* foram repetidas insistentemente pelo governo e por seus apoiadores. O significado parece claro: em casos de grande perigo, as proteções constitucionais devem ser, pelo menos, flexibilizadas. É assim, ao menos que se buscava justificar muitas das ações ilegais do governo Bush retomando a autoridade da Suprema Corte e afirmando que o problema, no contexto do julgamento citado ou no momento do governo Bush, é o mesmo: a guerra. A relação desse entendimento com a razão de Estado é visível: quando surge a necessidade, o Estado pode e deve exigir o sacrifício, das leis, da Constituição, ou mesmo, do indivíduo. Quando a *salus publica* exige, os cidadãos devem abandonar as leis comuns e passar à obediência dos manuais militares, e a ordem prevalecente declara, como colocava um código de conduta militar adotado durante a guerra civil: “To save the country is paramount to all other considerations”¹⁸¹.

Passemos ao caso citado¹⁸². Mendoza-Martinez era um cidadão de dupla nacionalidade – americana e mexicana – que, em 1942 deixou os Estados Unidos e se refugiou no México com o objetivo de evitar sua convocação para combater na Segunda Guerra. Martinez voltou para os Estados Unidos em 1946, e declarando-se culpado por ter infringido a lei de serviço militar adotada em 1940 (*Selective Training and Service Act*), passou um ano na prisão. Cinco anos depois de cumprir a pena, o governo emitiu um mandado de prisão e deportação contra Martinez, desta vez acusando-o de desrespeito a outra seção da mesma lei, a qual permitia desprover de cidadania, sem procedimentos judiciais ou administrativos, qualquer pessoa que tentasse escapar do alistamento. O caso chegou à Suprema Corte – de onde se retirou a citação acima.

No contexto da aprovação do Patriot Act, o senador Russel Feingold recordou esta conhecida passagem da decisão da Suprema Corte; mas ao revisar o caso descobriu com certa surpresa que o julgamento havia sido em favor de Mendoza, ou

¹⁸¹ General Order n.100: Instructions for the government of armies of the united states in the field/ “The Lieber Code”. Artigo 5. 1863. *Avalon Project*, Lillian Goldman Law Library; Yale Law School. (Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/lieber.asp).

¹⁸² Outro caso que foi decidido conjuntamente com este é o *Rusk v. Cort*. Neste, o pleiteante Cort, também cidadão americano – sem dupla cidadania –, ainda estava no México e seu pedido de obtenção de passaporte para retornar aos EUA estava sendo recusado sob a alegação de que havia perdido a cidadania americana.

seja, em defesas das liberdades civis garantidas pela Constituição¹⁸³. Com efeito, a Suprema Corte sustentou que tal seção da lei era inconstitucional, e que se o Congresso havia aprovado a provisão com intenções punitivas, aquele que estivesse sujeito à perda de cidadania tinha o direito a um julgamento segundo as salvaguardas das Emendas quinta e sexta da Constituição, o que incluía todas as garantias processuais: “(...) indictment, notice, confrontation, jury trial, assistance of counsel, and compulsory process for obtaining witnesses”¹⁸⁴. Tendo em conta este resultado, Feingold, ao apontar a passagem citada segundo a qual a Constituição não deveria ser um “pacto de suicídio”, expôs que suas preocupações ao analisar o Patriot Act era a de que, se era preciso dar mais atenção à segurança, também seria preciso prestar mais atenção para que não se abandonasse os “valores e direitos básicos que nos fazem ser quem somos”. Diferentemente dos demais, que outras vezes recorreram àquela passagem de modo convenientemente descontextualizado do argumento em que se encontrava, o senador citou outro trecho do mesmo julgamento:

It is fundamental that the great powers of Congress to conduct war and to regulate the Nation's foreign relations are subject to the constitutional requirements of due process. The imperative necessity for safeguarding these rights to procedural due process under the gravest of emergencies has existed throughout our constitutional history, for it is then, under the pressing exigencies of crisis, that there is the greatest temptation to dispense with fundamental constitutional guarantees which, it is feared, will inhibit governmental action. "The Constitution of the United States is a law for rulers and people, equally in war and peace, and covers with the shield of its protection all classes of men, at all times, and under all circumstances ... In no other

¹⁸³ “But upon reviewing the case itself, Kennedy v. Mendoza-Martinez, I found that Justice Arthur Goldberg had made this statement but then ruled in favor of the civil liberties position in the case, which was about draft evasion”. (Statement of U.S. Senator Russ Feingold on The Anti-Terrorism Bill – From The Senate Floor. 25/10/2001. Disponível em: <http://epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/feingold.html>).

¹⁸⁴ Syllabus – Kennedy v. Mendoza-Martinez, 372 U.S. 144 (1963). Justia US Supreme Court Center. Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/372/144/>. Para um resumo do caso, cf. também: The Oyez Project. Kennedy v. Mendoza-Martinez, 372 U.S. 144 (1963) (Disponível em: http://oyez.org/cases/1960-1969/1961/1961_2).

way can we transmit to posterity unimpaired the blessings of liberty, consecrated by the sacrifices of the Revolution”.¹⁸⁵

Como discutido ao longo da pesquisa, a investida do governo Bush não foi apenas contra o que estava *escrito* nas provisões constitucionais dispostas na *Bill of Rights*. Percebe-se, sem exagero, que a Constituição foi ameaçada também em seus *princípios* fundamentais. Isto é, o princípio mais elementar da democracia liberal é a divisão de poderes. A tentativa do governo Bush de estabelecer julgamentos e revisões dentro do próprio poder executivo foi, mais uma das claras ofensivas contra o Estado de Direito. O interessante é notar que tal ofensiva contou, repetidamente, com a aprovação da maioria do Congresso. Como expõe Thomas Mertens, tudo o que se tem nos julgamentos por comissões militares é o poder executivo: “These tribunals do not arguably constitute a court at all but are merely an extension of the powers of the President, who acts either personally or through the officers he commands as prosecutor, judge, jury, and appeal judge”¹⁸⁶. Colocando de outro modo: trata-se do Executivo representando diferentes papéis. Não é de se estranhar que tais comissões tenham cometido “erros”¹⁸⁷ tão grotescos em seus “julgamentos”. No caso de Murat Kurnaz¹⁸⁸, por exemplo, um dos “fatos” que a comissão militar apresentou para confirmar seu status de “combatente inimigo” era que ele havia sido capturado em Tora-Bora¹⁸⁹, no Afeganistão. Outra acusação que pesava contra ele, era que ele havia tentado viajar para o Paquistão com um sujeito cujo sobrenome era Bilgin, quem havia cometido um atentado suicida¹⁹⁰. A pessoa em questão, Selcuk Bilgin, um amigo que ainda no aeroporto da Alemanha fora impedido de deixar o país e não conseguiu embarcar com Kurnaz, não apenas não cometeu atentado suicida, como permaneceu

¹⁸⁵ **Statement of U.S. Senator Russ Feingold on The Anti-Terrorism Bill – From The Senate Floor.** 25/10/2001. Disponível em: <http://epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/feingold.html>). No texto da Suprema Corte, a passagem está em p. 372 U. S. 164 – 372 U. S. 165; e o trecho aqui citado entre aspas é a citação que o juiz Goldberg faz de outros casos. (Cf. Syllabus. **U.S. Supreme Court – Kennedy v. Mendoza-Martinez, 372 U.S. 144 (1963)**. Justia US Supreme Court Center. Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/372/144/case.html#T19>).

¹⁸⁶ Mertens. **Criminal Justice after 9-11...**, op. cit., pp. 559-560.

¹⁸⁷ Coloco entre aspas porque, por vezes tratava-se de distorções intencionais dos fatos. Além destas distorções, porém, percebe-se que em algumas circunstâncias trata-se, de fato, de erros, causados por equívocos ou ignorância dos fatos.

¹⁸⁸ Cf. item 2, neste capítulo.

¹⁸⁹ Antes de ser levado pelos americanos para a prisão de Kandahar, Kurnaz jamais havia estado no Afeganistão.

¹⁹⁰ Para os registros das Comissões Militares sobre Murat Kurnaz, cf. **The Guantánamo Docket**. New York Times. : <http://projects.nytimes.com/guantanamo/detainees/61-murat-kurnaz#3>.

vivendo na Alemanha, em liberdade¹⁹¹. Em 2004, quando já corriam processos para a libertação de Kurnaz, Selcuk chegou a preencher uma “declaração” (*affidativ*) para ser apresentada à justiça, na qual deixava claro que ele nunca tinha cometido qualquer atentado à bomba e que as investigações sobre ele, na Alemanha, tendo durado um ano, haviam sido encerradas já em 2002¹⁹².

Se o Legislativo receou muito pouco em conferir ao Presidente os poderes que ele julgasse “necessário” para combater o terrorismo com base em sua discricção, o Judiciário, ao menos nesse contexto, não aceitou fazer o mesmo. As decisões da Suprema Corte nos casos citados, porém, não devem ser entendidas como panacéia, capaz de fortalecer o Estado de Direito, recuperar os princípios democráticos nos Estados Unidos e inverter um processo anti-democrático que vem se intensificando, no mínimo, desde a Guerra Fria. Como se percebe, muitos tribunais de instâncias inferiores julgaram a favor do governo. Além disso, em todos os casos, a decisão final da Suprema Corte foi aprovada por apenas um voto de vantagem sobre a opinião contrária; e, por vezes, tal maioria só foi atingida para responder à questão central a ser julgada, sendo que, mesmo os que votaram com a maioria para a decisão final, redigiram textos divergentes no tocante às demais questões relacionadas aos casos. Por fim, o principal, talvez, seja o fato de que, como foi comentado, tais decisões contrariam o histórico dos julgamentos da Suprema Corte sobre política externa e segurança nacional – histórico que ia no sentido de não interferir em tais questões.

Quanto a isso, é preciso fazer uma observação. A auto-limitação do sistema judiciário, que argumenta que os tribunais não devem fazer escolhas políticas, mas apenas legais, representa uma interpretação da filosofia do direito na qual as leis são entendidas apenas como parte da burocracia estatal, sem conteúdo político implícito. É este entendimento que sustenta as idéias que conferem legitimidade incondicional ao direito positivo¹⁹³. Essa postura coloca problemas ao controle do poder Estatal por meio

¹⁹¹ Cf. Kurnaz. **Dans l'enfer de Guantanamo**, op. cit., p. 261.

¹⁹² “I was the subject of an investigation starting on 3 October 2001 on suspicion of forming a criminal organization. The suspicion derived from the planned trip to Pakistan. The investigation was carried out by the state prosecutor in Bremen. This investigation was closed in October 2002.” (Affidativ of Selkuc Bilgin. Bremen. 04/11/04. Disponível, com uma série de documentos sobre o caso Kurnaz pelo site “Center for Social Justice”, da Sheton Hall – Law: <http://law.shu.edu/cs/kurnaz/>).

¹⁹³ Uso aqui o termo “direito positivo” como sinônimo de direito estatal, isto é, como direito formulado pelos poderes do Estado independentemente de quaisquer concepções “universalistas” como as de

da divisão de poderes, uma vez que, quando o Judiciário abre mão de controlar as ações do Executivo – porque se vê como poder meramente técnico –, apenas o Legislativo pode se contrapor politicamente a tais ações. O Congresso, contudo, é o âmbito em que um acordo para limitar os poderes executivos é mais difícil, devido às ações interessadas dos partidos – dificuldade ainda maior em um sistema que na prática é bipartidário, já que um dos partidos será necessariamente o partido do governo.

Em alguma medida o problema resulta da teoria política moderna. Na teoria absolutista, assim como nos escritos de Hobbes, diz-se que o juiz é apenas o encarregado de zelar pelas leis estabelecidas pelo soberano¹⁹⁴. No pensamento sobre a democracia liberal, pode-se dizer o mesmo, desde que se considere que o soberano é o “povo”¹⁹⁵. Ou seja, o Judiciário é encarregado de aplicar as leis que o povo definiu no Congresso. Em qualquer dos casos, a idéia é que o Judiciário não participa das decisões políticas, mas apenas se adapta a uma situação previamente definida que transformou um ponto polêmico em problema técnico¹⁹⁶.

Uma dificuldade que surge daí é que, no sistema representativo, a idéia de um povo soberano capaz de decidir a cada nova lei os rumos do governo, não possui tanta base empírica quanto supõe a teoria. Esse descompasso entre a prática e a teoria implica que as ações do governo que são analisadas no Judiciário serão julgadas não pelos critérios definidos pela maioria – e muito menos pela “vontade geral” – do povo soberano, mas tendo como parâmetro apenas a supremacia de uma parte (partido) no momento da confecção das leis. Percebe-se, portanto, como conclusão não muito

“direito natural” ou “direito divino”. O que pretendo aqui criticar é a postura intelectual que valoriza “a lei pela lei”, isto é, que não se preocupa em analisar o conteúdo das normas legais antes de legitimá-las, e segundo a qual, por mais que seja inadequada para cumprir os fins aos quais se propõe, a lei não pode ser propriamente “injusta”. Segundo tal entendimento, toda lei positiva é legítima porque “é lei”.

¹⁹⁴ “Também são ministros públicos aqueles a quem é concedido o poder judicial. Porque em suas sedes de justiça representam a pessoa do soberano, e sua sentença é a sentença deles. Porque, como foi declarado, todo poder judicial está essencialmente ligado à soberania (...)”. Hobbes, Thomas. **Leviatã**. II; 23; p.192 [da edição brasileira consultada].

¹⁹⁵ Possibilidade presente também em Hobbes na mesma passagem quando ele coloca que o soberano pode ser também uma assembléia (cf. Hobbes, Thomas. **Leviatã**. II; 23; p.192 [da edição brasileira consultada]).

¹⁹⁶ No caso da democracia representativa, especificamente, supõe-se que a aprovação da lei é resultado de um debate público que foi capaz de chegar a um consenso, ou ao menos a um acordo, que lhe retirasse ou abrandasse suficientemente os pontos polêmicos, tornando-a publicamente aceita – mesmo que algo assim jamais tenha ocorrido, e ainda que esteja claro que a maioria dos cidadãos é contrária à lei. Como, não raro, tais leis só passam a ser publicamente discutidas quando produzem seus efeitos, ao sustentar a tecnicidade do Judiciário toma-se por problema burocrático uma questão que segue sendo polêmica.

original, que a própria lei é instrumento político e que, quando de fato ocorre o controle do governo na prática estatal, este controle é exercido não na abstração de um Judiciário servidor da vontade do povo; mas com o Judiciário se decidindo por uma opção política ao afirmar ou rejeitar a legalidade da ação do Executivo¹⁹⁷. Tal opção se aproxima de seu ponto ótimo da legitimidade pública, quanto mais coincidir com os valores políticos expressos na Constituição. Sendo assim, se, por um argumento apriorístico sobre a tecnicidade dos problemas legais, o Judiciário abre mão de julgar o conteúdo de uma escolha política que é objeto de controvérsia constitucional, ele estará, necessariamente, se decidindo em favor da visão do governante – o que, obviamente, é também uma escolha política –, já que, na ausência de um impedimento, é esta a escolha que será executada. O equilíbrio dos poderes, ou sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*), como suplemento à teoria da separação dos poderes, confere ao Judiciário esse controle político sobre o Executivo, ao entender que o Judiciário será a instância responsável por preservar, nas ações do Legislativo e do Executivo, os valores constitucionais. Como discutido, contudo, a Suprema Corte americana tradicionalmente evitou usar o princípio de equilíbrio dos poderes como modo de controle do Executivo, o que se verifica especialmente em assuntos que de algum modo se relacionassem com segurança nacional ou com política externa.

Nos Estados Unidos, o problema da efetiva separação dos poderes e da vigência da *rule of law* relacionada à ação do Judiciário¹⁹⁸ nos temas de segurança nacional, ainda está por ser definida. Por enquanto, pode-se dizer que a tendência mais constante foi refreada, mas muito tempo ainda seria preciso para que se pudesse dizer que ela foi revertida. Isso porque, analisando a referida tendência histórica e a ainda

¹⁹⁷ Essa opção política do Judiciário, porque deve ocorrer por meio da interpretação das leis e da jurisprudência, não é nem infinita, como tampouco é única. Há uma “faixa” política relativamente larga no interior da qual a interpretação deve atuar. Muitos exemplos poderiam mostrar a abrangência das decisões políticas resultantes das interpretações de textos legais e, além das decisões da Suprema Corte comentadas nessa pesquisa, os textos de tratados internacionais são bastante representativos de opções políticas abertas pela ambigüidade da linguagem – linguagem em geral e linguagem jurídica, especificamente.

¹⁹⁸ Quanto ao Legislativo, as constantes leis que colocam a “discrição presidencial” acima das demais provisões, mostram uma clara indisposição em interferir nas decisões presidenciais a fim de reforçar a divisão de poderes. Enquanto o Legislativo continuar a aprovar leis nesses moldes, qualquer governo poderá agir indiscriminadamente, com base em autorizações gerais que apenas serão questionadas no Judiciário. Quando isto ocorre, o que uma decisão judicial faz é, no melhor das hipóteses, conceder reparações em casos específicos. Se assim for, a estrutura legal continuará essencialmente anti-democrática.

amplamente aceita concepção técnica do poder judiciário, nada garante que a “derrota” do governo não tenha ocorrido por questões circunstanciais, envolvendo, por exemplo, a composição da Suprema Corte daquele momento específico. Ao tentar suspender o direito de *habeas corpus* e excluir as cortes federais de julgamentos sobre direitos fundamentais, o governo Bush apostou muito alto, e o caso *Hamdam* pode se tornar um precedente importante para contrariar a antiga intenção do Executivo americano de se ver livre das “amarras constitucionais” em sua ação extraterritorial. Se, por exemplo, o ataque ao direito de *habeas corpus* tivesse continuado no nível daquele que tinha sido realizado pelo *Patriot Act*, o Executivo teria, certamente, preservado a capacidade prática – ainda que legalmente ela pudesse ser contestada¹⁹⁹ – de realizar prisões por tempo indeterminado. A pretensão, contudo, foi maior: buscava-se um reconhecimento formal.

7.1. Possibilidades da razão de Estado e do direito internacional nos Estados Unidos

I think that it will require a sustained and broadly based effort, (...) And I don't think that people ought to judge outcomes until a sufficient time is passed to address what is clearly a very serious problem for the

¹⁹⁹ No caso *Hamdi v. Rumsfeld*, por exemplo, precursor importante do caso *Hamdam*, o juiz Souter se refere à seção 412 do *Patriot Act* para argumentar que *Hamdi* não poderia ser mantido preso indefinidamente. Segundo Souter, na leitura dessa provisão, há um indicativo de que o Congresso não estaria disposto, mesmo após a AUMF (autorização para uso da força militar), a permitir uma detenção por tempo indeterminado: “Thirty-eight days after adopting the Force Resolution, Congress passed the statute entitled Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT ACT), 115 Stat. 272; that Act authorized the detention of alien terrorists for no more than seven days in the absence of criminal charges or deportation proceedings, 8 U. S. C. §1226a(a)(5) (2000 ed., Supp. I). It is very difficult to believe that the same Congress that carefully circumscribed Executive power over alien terrorists on home soil would not have meant to require the Government to justify clearly its detention of an American citizen held on home soil incommunicado.” (*Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004). Souter, J. opinion. III, C). Perceba-se que a referência do juiz Souter é apenas ao parágrafo (5) da subseção (a), enquanto que a possibilidade de detenção indefinida dessa seção está, como foi mostrado, em (a)(2). Para análise da seção 412, cf. “Legalizando a suspensão do direito”, *supra*.

*world. And it's not restricted to a single entity, state or nonstate entity.*²⁰⁰

No que se refere ao direito internacional, a Suprema Corte em momento algum pretendeu entrar na questão mais controversa sobre o status das pessoas capturadas no Afeganistão ou em outros lugares onde a política anti-terrorismo americana fazia prisioneiros. Nenhuma resposta foi dada referente à questão sobre o status de “combatentes ilegais” ou o de “prisioneiros de guerra”, e tampouco se questionou o tratamento dado aos prisioneiros²⁰¹. Os julgamentos que envolveram as considerações da Convenção de Genebra basearam-se, sobretudo, nas chamadas “garantias mínimas” do Artigo Comum III, mais especificamente naquilo em que tais provisões se referiam à observância de “todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados”. Isto é, a Convenção foi retomada principalmente no que diz respeito à aplicação de um princípio elementar do direito: o devido processo legal. Vários outros dispositivos da Convenção de Genebra, porém, foram infringidos pelos Estados Unidos.

A questão do status das pessoas capturadas de modo algum é tão complexa quanto o governo fez parecer. Os textos da Convenção de Genebra definem, de maneira inequívoca, como proceder a fim de determinar o status de prisioneiros capturados durante os conflitos armados internacionais. Como apresenta Luisa Vierucci, do *European University Institute Badia Fiesolana*, em consideração sobre o tema:

²⁰⁰ Donald H. Rumsfeld sobre o combate ao terrorismo. (13/09/01), citado em: Schmitt, Eric and Shanker, Thom. **Administration Considers Broader, More Powerful Options for Potential Retaliation**. New York Times. 13/09/01.

²⁰¹ Hamdi v. Rumsfeld, talvez tenha sido o único caso em que a Convenção de Genebra III foi retomada para sustentar que se deveria conferir o status de “prisioneiro de guerra” (**Hamdi v. Rumsfeld, 542 U.S. 507 (2004)**). Souter, J. opinion. III, C : “In a statement of its legal position cited in its brief, the Government says that ‘the Geneva Convention applies to the Taliban detainees.’ (...) Hamdi presumably is such a detainee, since according to the Government's own account, he was taken bearing arms on the Taliban side of a field of battle in Afghanistan. He would therefore seem to qualify for treatment as a prisoner of war under the Third Geneva Convention, to which the United States is a party. Article 4 of the Geneva Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War, Aug. 12, 1949 (...)). Isso, no entanto, se deu apenas como consideração acessória da opinião divergente apresentada pelo juiz Souter, que, ao fim, dizia que o problema de saber se o governo teria ou não violado a Convenção “não [era] um assunto que [ele] poderia resolver [naquele] ponto” (cf. **Hamdi v. Rumsfeld, 542 U.S. 507 (2004)**. Souter, J. opinion. III, C.). No caso Hamdam v. Rumsfeld, a Convenção de Genebra foi retomada, como vimos, para indicar os procedimentos que deveriam ser respeitados por um tribunal militar, mas não sobre o status dos prisioneiros. Nos casos Rasul v. Bush, Rumsfeld v. Padilla, e Boumediene v. Bush, nem a Convenção, nem o problema do status dos prisioneiros foram retomados.

In brief, any person apprehended in connection with the September 11 events has a status under international humanitarian law. He or she is either a POW [Prisoner of War], thus entitled to the treatment of Geneva Convention III, or a civilian and therefore covered by Geneva Convention IV. No "intermediate status" exists such as that of unlawful combatant deprived of any international protection. It is clear that human rights norms continue to apply to alleged terrorists also in a time of armed conflict, in particular those amounting to *jus cogens*²⁰².

O governo Bush expôs em diversos momentos que havia dúvidas sobre como tratar os prisioneiros. Isso tampouco é um argumento com alguma base legal. A Convenção de Genebra III determina em seu artigo 5º:

Se existirem dúvidas na inclusão em qualquer das categorias do artigo 4.º²⁰³ de pessoas que tenham cometido atos de beligerância e que caírem nas mãos do inimigo, estas pessoas beneficiarão da proteção da presente Convenção, aguardando que o seu estatuto seja fixado por um tribunal competente²⁰⁴.

Ou seja, em caso de dúvidas deve-se conceder o tratamento definido para “prisioneiros de guerra”. Nos julgamentos de casos relacionados a prisioneiros de Guantánamo, repetia-se sempre que os prisioneiros haviam “violado as leis da guerra”, e que, por isso, eram “combatentes ilegais”. Desnecessário comentar sobre a tragicomédia dessa situação: os Estados Unidos, sob o governo Bush, pretendendo basear sua justificativa de legitimidade em acusações de violação das leis internacionais. De todo modo, segundo o discurso oficial, o julgamento desses casos de violações – os quais caracterizam um “combatente ilegal” – recaía, necessariamente, sob a jurisdição das comissões militares, sem o que as violações não seriam punidas. Assim, buscava-se convencer dizendo que caso se reconhecesse o status de prisioneiro de guerra aos detidos em Guantánamo, estes não poderiam ser julgados pelos crimes que teriam cometido ao desrespeitar as leis da guerra. Isso é claramente falso. O status de prisioneiro de guerra, como foi assinalado, não exime qualquer pessoa de

²⁰² Vierucci, Luisa. **What judicial treatment for the Guantanamo detainees?** 3 German Law Journal No. 9 01/09/02. Disponível em: <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=190>.

²⁰³ O artigo 4º é o que define as categorias de pessoas capturadas que devem receber o status de “prisioneiro de guerra”.

²⁰⁴ **Convenção de Genebra III** (I)(5). Versão em português disponível pela Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/guerra/genebra.htm.

responsabilidade legal, de modo que, caso a intenção do governo fosse realmente a de julgar tais pessoas, reconhecer que elas eram prisioneiros de guerra não impediria nem o julgamento nem as eventuais condenações:

(...) POW status is no shield against personal liability that the captured combatant may incur for violations of the laws of war. The POW status and that of a war criminal are not mutually exclusive. On the contrary, POWs may be convicted for acts committed both prior to capture and during captivity²⁰⁵.

Segundo o direito internacional humanitário, as detenções poderiam ocorrer, os julgamentos poderiam ser realizados – desde que realizados por cortes-marciais ou “tribunais regulares” –, a imposição de sentenças e o cumprimento de penas poderiam ser exigidos. As “dúvidas” do governo, então, não eram sobre a existência ou não de disposições legais que pudessem ser aplicáveis ao tratamento daqueles que foram feitos prisioneiros pelos Estados Unidos. Os advogados e assessores legais do governo tinham, sem dúvida, pleno conhecimento de tais dispositivos. A dúvida era sobre como utilizar tais dispositivos legais na “guerra contra o terror”. Os malabarismos legais do governo tiveram que dar conta de justificar, por exemplo, porque os Estados Unidos estavam em “guerra”, mas seus prisioneiros não eram “prisioneiros de guerra”. Tiveram também de justificar por que, se eles não eram prisioneiros de guerra, eles tampouco recebiam as proteções conferidas pela Convenção de Genebra aos civis em tempos de conflitos armados internacionais.

Mais uma vez, como em tantos outros casos, o direito servia apenas de instrumento nas mãos do maior poder. Se tal instrumento obstruísse o poder ele seria excluído das discussões, se fosse conveniente, seria invocado: e eis que Bush justifica suas ilegalidades acusando o “inimigo” de desrespeitar o direito internacional. Os esforços feitos durante todo esse período são os exercícios para desfigurar e configurar o direito conforme a vontade – ou a dita “necessidade” – do Estado americano. Mas, estamos no campo da política, e isso não significa que críticos – e por vezes, mesmo apoiadores do governo – não tenham tentado restringir a criação de um direito *ad hoc*, que seria feito ou desfeito conforme as ocasiões; ocorre apenas que eles não tiveram força o suficiente para tanto. Se foi com Bush no governo que isso ocorreu, os

²⁰⁵ Vierucci. **What judicial treatment**...op. cit.

“créditos” não devem ser dados todo a ele. “Moldar o direito internacional”, como foi visto, é uma máxima antiga dos Estados Unidos, que sempre o fizeram o tanto quanto foram capazes²⁰⁶.

Convém ainda destacar que, na maior parte de suas provisões, o que a Convenção de Genebra pretende estabelecer, mesmo quando confere os tão contestados “privilégios” aos “prisioneiros de guerra”, são certos princípios gerais do direito reconhecidos amplamente em diversos países:

[Judicial guarantees enjoyed by POWs] represent a minimum judicial standard found in the legislation of most countries, such as the *ne bis in idem principle* (Art. 86); the *nullum crimen sine lege principle* (Art. 87), prohibition of coercion to admit guilt (Art. 99); rights to and means of defence (Art. 105); right of appeal or petition (Art. 106); and execution of penalties (Art. 88)²⁰⁷.

O direito internacional, contudo, não se resume ao *jus in bello* ou a princípios já amplamente reconhecidos. Apesar de que todo o restante do *corpus juris* do direito internacional tenha aparecido nos debates com bem menos freqüência – muitas vezes porque se considerava a inviabilidade prática de se pressionar para que qualquer dos três poderes nos Estados Unidos se pautasse por tais normas –, vale lembrar que uma parte notável desse corpo de leis, o direito internacional dos direitos humanos, também foi desrespeitada pelas práticas americanas. Há tempos, porém, os Estados Unidos deixaram de liderar os debates internacionais sobre tais questões²⁰⁸.

Apesar do grande poder do qual dispõe, a perda da liderança, nesses temas como em outros, é certamente um fator de enfraquecimento de seu poder imperial. E a partir do momento em que não se consegue justificar o domínio com as idéias, passa-se

²⁰⁶ A novidade maior é que a tentativa de moldar o direito tenha passado também ao âmbito interno. Foi isso, certamente, o que fez com que o governo Bush acabasse recebendo tamanha rejeição – inclusive de setores que outrora não hesitariam em apoiar as ações da política externa para “moldar o direito internacional” conforme os interesses americanos. Não é algo a ser negligenciado o fato de que muitos dos que protestavam contra o Patriot Act, por exemplo, repetiam sempre – ou tinha que fazê-lo para despertar interesse – que a lei poderia prejudicar também os cidadãos americanos.

²⁰⁷ Vierucci. **What judicial treatment...**, op. cit.

²⁰⁸ Em que medida o Estado americano já foi modelo de prática de direitos humanos é questionável. A questão da liderança no tema, porém, não exige uma conclusão sobre esse problema. A “liderança” está colocada aqui apenas no sentido de que este Estado, no pós-Guerra, por exemplo, foi um dos atores propositivos de tais discussões – o que, sabe-se bem, lhe serviu à época como discurso para deslegitimar o inimigo soviético ou regimes que se tornavam hostis ao imperialismo.

à força. Este último, porém, é um tipo de poder mais frágil, como a doutrina da razão de Estado ensina desde seus primórdios. O unilateralismo do governo Bush parece indicativo de que o Estado americano estava se debatendo para preservar uma hegemonia que, para que pudesse continuar a existir, deveria ser compartilhada. Sobretudo a partir do fim da década de 1990, os Estados Unidos tiveram, em diversos momentos, suas intenções contrariadas pelas demais potências regionais ou globais. Esse processo se acentuou durante o governo Bush e, reciprocamente, acentuou também as reações do governo Bush contra o cenário internacional. Não sabendo se adaptar às mudanças para preservar o poder, o governo americano demonstrou que apesar de seu vasto conhecimento das técnicas de dominação, não soube aprender com os ensinamentos da razão de Estado. Na verdade, não quis; porque mesmo se dando conta da necessidade de fazê-lo, preferiu insistir na ideologia do Estado mais poderoso, destinado por Deus a ser líder natural da “civilização”. A relação desse governo com a razão de Estado foi similar àquela que ele estabeleceu com as leis: quando se lhe conferia poder, a razão de Estado era seguida; quando se lhe exigia moderação, era abandonada.

A despeito de seus esforços, o Estado americano se via então como participante do direito internacional, e não como aquele que “moldava” esse direito, como se presumia ainda na década de 1980 e durante toda a década de 1990. Wallerstein, reconhecido analista do sistema internacional indicava, para corroborar sua compreensão do declínio imperial, que a perda da liderança é um choque no imaginário americano, com o qual os Estados Unidos terão que lidar:

É difícil para os americanos aceitarem o fato de que eles não estão mais no topo do mundo. Eles têm uma auto-imagem muito positiva: são os mais livres do mundo, seu país é maravilhoso, todo mundo é adorável e a liderança americana é um direito natural que têm. Psicologicamente, eles vão precisar de algum tempo para entender a nova realidade. Uma evidência clara são os candidatos democratas à Presidência. Eles criticam Bush, mas essencialmente têm as mesmas idéias do papel dos EUA no mundo. Isso vai durar uns cinco ou dez anos. É uma aprendizagem para os americanos²⁰⁹.

²⁰⁹ Wallerstein, Immanuel. **Entrevista à Carta Capital**. Ano XIII, n. 466. 17/10/07. p. 41.

De fato, como discutido amplamente nos capítulos anteriores, a idéia de liderança tem sido uma constante, tanto em governos republicanos, quanto em governos democratas. O país, no entanto, continua com enorme capacidade – política, econômica e militar – para agir externamente e, sejam suas ações bem sucedidas ou não, elas ainda podem gerar efeitos significativos sobre o sistema internacional. Ao contrário de muitas análises exageradamente otimistas sobre a decadência imperial, deve-se notar que diante do declínio de sua influência como modelo, os Estados Unidos, com suas ações unilaterais, podem passar a influenciar a política internacional como “anti-modelo”. Ou seja, outros Estados passam a se utilizar retoricamente das ações do Estado americano para sustentar a agressividade de sua própria política. Isso pode facilmente escapar aos cálculos dos “interesses americanos”, gerando situações indesejadas para a política externa do país.

Esse processo foi bastante evidente nos anos que se seguiram à doutrina Bush, quando a palavra “terrorismo” parecia poder justificar qualquer ação interna ou externa de outros Estados, notavelmente na Ásia e no Oriente Médio. Emblemáticas foram as ações do ex-Presidente russo Vladimir Putin em relação aos separatistas tchetchenos. No discurso do ex-KGB tratava-se da mesma luta que os Estados Unidos enfrentavam contra Osama bin Laden e a conclusão era sempre a mesma: nenhuma negociação era possível. Foi com tal postura que, em 2002, Putin ordenou uma ação militar no teatro de Moscou onde rebeldes tchetchenos mantinham vários reféns. E que não se esqueça que não foram os rebeldes tchetchenos que causaram as mais de uma centena de mortes que ali ocorreram, mas a ação dos próprios soldados russos²¹⁰. Dois anos mais tarde, quando homens-bomba faziam reféns na escola de Beslan, novamente, a ordem foi para que se invadissem²¹¹. Mais mortos, nenhuma negociação. Convém destacar que depois do episódio, quando sugeriram a Putin que ele avaliasse as reivindicações dos tchetchenos, o Presidente russo perguntou: “Por que vocês não se encontram com Osama bin Laden, convidam-no para Bruxelas ou para Washington e

²¹⁰ “O atentado deixou 118 reféns mortos – 117 deles vitimados por um gás anestésico usado por soldados russos que invadiram o teatro.” (Powell, Stewart M. **Bush pedirá a Putin uma solução política para Tchetchênia**. 17/11/02. Hearst Newspapers. Em português, pelo UOL Mídia Global, disponível em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/hearst/2002/11/17/ult585u56.jhtm>).

²¹¹ Dessa vez foi preparada uma versão oficial do ocorrido dizendo-se que se havia ouvido tiros vindos do interior do prédio. Cf. **Mortos em seqüestro na Rússia chegam a 323**. Redação Terra. 03/09/04. (disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI377723-EI294,00.html>).

iniciam diálogos, perguntem-no o que ele quer e dêem a ele para que ele lhes deixe em paz?”²¹². Como Israel, por sua vez, aproveitou o momento Bush, é bem conhecido: invasões no Líbano, na faixa de Gaza, etc. No final do governo Bush, após as eleições que elegeram Obama, o único judeu do Partido Republicano na Câmara, dizia não esperar que o novo governo fosse ser tão bom para Israel quanto Bush havia sido:

(...) in terms of the U.S.-Israel relationship and strengthening that relationship, we will see now with the incoming administration a difference in terms of policy in terms of security for Israel. You will begin to see a difference. We have had one of the best friends in the White House for the U.S.-Israel relationship with George W. Bush. And we'll see how the President-elect handles that question²¹³.

Não se trata, contudo, apenas das relações bilaterais entre os Estados Unidos e os demais países. Ocorre que com a maior potência se tornando líder às avessas, um anti-modelo, o direito internacional, e especificamente o direito internacional dos direitos humanos foram perceptivelmente enfraquecidos. Como comenta Flávia Piovesan, a “Era dos direitos”, cuja construção havia se iniciado depois da II Guerra Mundial como reação às atrocidades cometidas pelo Estado nazista, se viu seriamente ameaçada no pós 11 de setembro.

Segundo a autora, a concepção contemporânea dos direitos humanos – introduzidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e pela Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993) – “vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional (...)”²¹⁴. Passa-se inicialmente, com os instrumentos jurídicos internacionais, a conceber a proteção dos direitos humanos não apenas como problema colocado ao Estado, mas como tema de preocupação internacional. É nesse contexto que se desenvolve um “sistema de direitos humanos”, dentro do qual deveriam agir de modo complementar os

²¹² “Why don't you meet Osama bin Laden, invite him to Brussels or to the White House and engage in talks, ask him what he wants and give it to him so he leaves you in peace?” Mr. Putin was quoted as telling a group of Western visitors.” (citado em Bumiller, Elisabeth. **A Softer Tone From Bush on Ukraine Points to a Quandary for U.S.** New York Times. 30/11/04).

²¹³ Gilgoff, Dan. **Interview with Minority Whip Eric Cantor, the House's only Jewish Republican.** U.S. News. 19/12/08. Disponível em: <http://www.usnews.com/news/blogs/god-and-country/2008/12/19/interview-with-minority-whip-eric-cantor-the-houses-only-jewish-republican>.

²¹⁴ Piovesan, Flávia. **Terrorismo e o direito internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas.** p.3. Texto disponibilizado pela autora.

sistemas global, regional e nacional de proteção a esses direitos²¹⁵. Tais instrumento, incluindo não apenas declarações e tratados, mas, também, o Tribunal Penal Internacional – este sendo certamente uma das maiores conquistas sob o ponto de vista jurídico – se desenvolveu amplamente até o final da década de 1990; quadro que foi modificado após 11 de setembro de 2001. Ao observar o direito internacional dos direitos humanos sob uma ótica jurídica, Piovesan expõe:

Se o balanço da década de 90 permite tal avaliação positiva²¹⁶, a agenda dos direitos humanos Pós 11 de setembro apresenta como desafio central o combate ao terrorismo e a preservação das liberdades públicas.

No cenário do Pós 11 de setembro o risco é que a luta contra o terror comprometa o aparato civilizatório de direitos, liberdades e garantias, sob o clamor da segurança máxima²¹⁷.

Não seria esse clamor pela segurança que está no centro do debate “segurança *versus* liberdade”²¹⁸, e que estaria disposto a fazer a balança pender contra a liberdade? De fato, se, quando comparado ao desenvolvimento do tema no âmbito estritamente jurídico, a eficácia social do sistema internacional dos direitos humanos ainda deixava muito a desejar²¹⁹, era perceptível que o discurso dos direitos humanos havia passado a funcionar como legitimador do Estado.

Para refletir sobre o devir da política, o que é interessante considerar nisso tudo não é tanto se os direitos humanos passaram a ser mais respeitados ou não²²⁰. Mesmo que não tenham sido, e que se considere hipocrisia o discurso de muitos

²¹⁵ Piovesan, Flávia. **Terrorismo e o direito internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas**. p.7.

²¹⁶ Para a qual a autora destaca: 1) “O fim do regime segregacionista da África do Sul”; 2) a criação do Tribunal Penal Internacional; e 3) O caso Pinochet com a “inérita aplicação do princípio de jurisdição universal e compulsória prevista na Convenção contra a Tortura”. (Piovesan, Flávia. **Terrorismo e o direito internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas**.p. 10).

²¹⁷ Piovesan, Flávia. **Terrorismo e o direito internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas**. p. 10.

²¹⁸ Para comentário sobre essa discussão, constantemente retomada nos Estados Unidos, cf. parte II, cap. IV, nota 77.

²¹⁹ Sob uma perspectiva social, o balanço dos direitos humanos na década de 1990 não seria considerado assim tão positivo quanto os alcances observados sob o ponto de vista jurídico. Sob essa primeira perspectiva, teríamos que relembrar de eventos como o genocídio de Ruanda, os massacres da ex-Iugoslávia, ou, ainda, das violações mais sutis, como do fato de que, no período em questão, a miséria atingia novos recordes a cada nova análise.

²²⁰ Isso ocorreu, no máximo, relativamente a países menores, mas não ocorreu, ou ocorreu muito pouco, em relação às grandes potências.

governos sobre direitos humanos, um dos pontos principais a serem observados é que os Estados tiveram que criar uma retórica dos direitos humanos. Se esse discurso não pode indicar necessariamente um maior respeito pelos direitos humanos, ele certamente refletia uma expansão e uma disseminação ideológica das noções de direitos humanos, fazendo com que surgisse uma preocupação do Estado em manter um tipo de “aparência”, com o qual não era necessário se preocupar em momentos anteriores. Assim, quando as ações dos Estados passam a dispensar até mesmo aquela aparência até então considerada necessária, e o discurso dos direitos humanos cedeu lugar ao discurso da segurança, pode-se considerar, de fato, que a tendência de expansão do direito internacional foi interrompida. Mais ainda, na medida em que a retórica da segurança se espalhou na forma de discursos justificadores dos abusos estatais, sendo efetivamente capaz de substituir, com algum sucesso, o discurso dos direitos humanos, pode-se dizer que a tendência de expansão do direito internacional, que havia cessado, se inverteu. O processo todo foi facilitado porque, por falta de legitimidade, a grande potência havia perdido a capacidade de pressionar pelo respeito a tais direitos.

Essa inversão foi amplamente comentada, e sob o ponto de vista normativo, a questão para o direito internacional era o de saber como enfrentar o terrorismo e fortalecer os direitos humanos, ao invés de miná-los como se percebia que estava ocorrendo devido à referida inversão. Os órgãos da ONU e os sistemas regionais passaram a se empenhar no desenvolvimento de declarações e acordos a fim de definir uma normatividade mínima que pudesse orientar os países no combate ao terrorismo e impedir que “abusos” fossem cometidos na empreitada. As tentativas não tiveram tanto sucesso, já que mal conseguia se chegar a um acordo quanto à definição de terrorismo. Na verdade, os conflitos para se chegar a uma definição consensual de terrorismo são bem anteriores aos atentados de 2001, e é preciso notar que grande parte da dificuldade está em encontrar uma definição pela qual os próprios Estados não se veriam sendo acusados de terrorismo²²¹.

Por fim, se é verdade que as expectativas para o direito internacional não são animadoras, alguma possível melhora pode ser encontrada no fato aqui comentado, de que a Suprema Corte americana, contrariamente ao que vinha ocorrendo, tenha

²²¹ Cf. parte II, cap. III.

baseado decisões importantes como a do caso *Hamdam*, em provisões do direito internacional. Como foi comentado, tais decisões podem ter sido circunstanciais. No entanto, percebe-se, há duas tendências – ao menos temporariamente – invertidas se influenciando reciprocamente: a do histórico da Suprema Corte em relação ao direito internacional, e a da própria expansão do direito internacional. Estamos, portanto, diante de uma relação de grande complexidade quanto ao direito internacional e sua presença nos Estados Unidos, o que se percebe se pensarmos no problema como probabilidade das tendências apontadas:

- 1) O direito internacional pode retomar sua expansão, e o Judiciário americano continuar sua aplicação em suas decisões judiciais – ou mesmo aplicá-lo mais
- 2) O direito internacional pode retomar sua expansão, e o Judiciário americano voltar a desconsiderá-lo em suas decisões;
- 3) O direito internacional pode confirmar que sua expansão foi interrompida, e o Judiciário americano continuar retomando em suas decisões – ou até passar a aplicá-lo mais
- 4) O direito internacional pode confirmar que sua expansão foi interrompida, e o Judiciário americano voltar a desconsiderá-lo em suas decisões.

Note-se que a possibilidade (1) corresponde a uma maior normatização da política externa americana conforme o direito internacional. A possibilidade (4) corresponde a um direito internacional incapaz de orientar a política externa americana. Na possibilidade (2) temos um cenário no qual a política imperial do governo americano consegue uma maior legitimação interna, já que ela aponta para um contexto de unilateralismo da política externa deste Estado, em contraposição a uma maior colaboração dos demais Estados no âmbito jurídico. A possibilidade (3), ao que parece, seria a contra-tendência da política externa adotada pelos Estados Unidos desde o período da Guerra Fria; nessa possibilidade, o direito internacional é mais valorizado internamente nos Estados Unidos do que nos espaços de discussões internacionais.

Está claro que todas essas possibilidades apresentam suas próprias improbabilidades, e a incerteza está presente em algumas mais que em outras. A intenção ao apontá-las, no entanto, não é supor um cálculo capaz de encontrar um resultado, mas, pelo contrário, apontar a complexidade que existe na discussão. E vale notar que tais possibilidades são ainda mais incertas quando discutidas não em relação ao direito internacional apenas, mas em relação à política internacional de um modo mais geral. Ou seja, há que se considerar ainda a relação complexa entre a normatividade do direito internacional e os efeitos de tal normatividade sobre as ações políticas do Estado. É a partir de tais considerações que a complexidade se completa, ou melhor, se aprofunda, porque temos então a política internacional “moldando” e sendo moldada pelo direito internacional – para usar o vocabulário dos documentos aqui analisados –; temos o direito internacional moldando e sendo moldada pela política internacional; temos, por sua vez, os Estados, moldando e sendo moldados pela política internacional, pelo direito internacional, e pelo produto da relação destes últimos, etc. Poderíamos, para uma análise mais completa, considerar os efeitos dos conflitos políticos internos sobre o comportamento internacional dos Estados, ao que precisaríamos adicionar mais um termo nessa rede de relações.

Desnecessário, porém, tentar chegar a um resultado que seria simples teorização sem significado político – supondo-se que se pudesse chegar a algum resultado. Essa situação de complexidade permite realizar ao menos duas considerações objetivas – mais significativas que as simples apostas em uma das probabilidades apontadas. Em primeiro lugar: o Judiciário americano possui um papel determinante na política externa daquele país, independente do fato da escolha que faça por se abster ou por participar das decisões políticas envolvendo temas como os de segurança nacional. É perceptível que, por diversos fatores – que envolvem desde conflitos partidários até a cultura de judicialização – a Suprema Corte aparece como instituição muito mais capaz que o Congresso para interferir na condução da política externa. Tal interferência ocorre não de modo propositivo, obviamente, mas de modo restritivo, isto é limitando as ações do governo.

Segundo: a pretensão do Estado americano – o Estado porque não é política de um ou de alguns governos, mas uma política contínua e ainda não questionada – de

“moldar o direito internacional”, entendendo que esta é a única forma de escapar a uma passividade que permite a interferência de outros Estados em suas decisões²²², é, sob qualquer análise, uma pretensão imperial. Isso porque, como fica claro mais uma vez na relação de complexidade aqui discutida, não há possibilidade de “moldar” o direito internacional sem ser moldado por ele. Ou, para trazer à tona o extremo desse entendimento: a única possibilidade de moldar o direito internacional sem ser por ele moldado é em um contexto de domínio absoluto, onde aquele que “molda” está incontestavelmente acima e de fora daquilo que se está moldando. Trata-se propriamente de um despotismo universal, onde a lei não pode ser modificada por aqueles que obedecem, e não é capaz de atingir aquele que a produz e aplica.

O domínio absoluto, o comando sem resistência, o poder sem perigo; todas essas pretensões, quando se apresentam como proposta de ação do Estado, interna ou externamente, revigoram a idéia e a prática da razão de Estado. Vale lembrar, por fim, o enunciado medieval segundo o qual a “razão é a mãe do direito”. A partir da idade moderna, em diversos momentos é a razão de Estado que se auto-intitula “mãe do direito”; mas do seu próprio direito, do direito de sobrevivência eterna a qualquer custo, do direito de perpetuação do Estado, e, no contexto aqui analisado, do direito de levar adiante um desejo de conquista total.

²²² Cf. parte II, cap. II, 1.3.

Conclusão :

**Razão de Estado e política
antiterrorismo nos Estados
Unidos**

Conclusão

*Shall we imitate the example of those nations who have gone from a simple to a splendid Government? Are those nations more worthy of our imitation? What can make an adequate satisfaction to them for the loss they have suffered in attaining such a Government for the loss of their liberty? If we admit this Consolidated Government, it will be because we like a great, splendid one. Some way or other we must be a great and mighty empire; we must have an army, and a navy, and a number of things. When the American spirit was in its youth, the language of America was different; liberty, sir, was then the primary object.*¹

Bush e seus companheiros políticos não tomaram o poder, mas inseriram novos princípios na Constituição americana. Assim como podemos falar de uma razão de Estado constitucional, podemos também falar de um *Coup d'Etat* constitucional. No primeiro busca-se submeter a razão de Estado e o governante aos princípios do Estado, no segundo é o Estado que é submetido a determinados princípios do governante, os quais, pelo costume, se tornarão os do próprio Estado. Ainda que os golpes de Estado por meio da repentina e violenta tomada do poder, sem dúvida, não possam ser declarados extintos, é possível, pela mudança dos princípios constitucionais, reservar o governo a determinados grupos, mesmo que o próprio texto constitucional permaneça intacto. Cria-se assim um novo Estado e uma nova forma de soberania, sem que se ouça os estrondos da queda da antiga Constituição. Neste tipo de política, nada é demolido, tudo é reformado², mas, ao fim, o ambiente é claramente outro.

Em uma época onde, por mais autoritário que possa ser seu em seus propósitos, o discurso político deve utilizar a linguagem da democracia e do direito, o governo Bush não podia simplesmente anunciar os valores dos quais partia e, assim sendo, utilizou-se daqueles “meios encobertos, equívocos e sutis” para obter “o que a dificuldade dos tempos e dos negócios impede de obter de outro modo”³. Com este governo, os princípios do conservadorismo nos Estados Unidos obtiveram mais uma

¹ Patrick Henry, sobre a Constituição dos Estados Unidos (Henry, Patrick. **Speeches of Patrick Henry** [June 5, 1788]. In: Ketchman, Ralph (ed.). *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. New York: Signet Classic, 2003. pp. 207-208).

² Sobre a reforma como estratégia de aprovação do Patriot Act, cf. parte II, cap. IV, 4.

³ Naudé, Gabriel. **Considerations politiques sur les coups d'Etat**. 1667 (public.). Bibliothèque Nationale de France, *E-2892. Disponível no site da BNF: <http://gallica.bnf.fr/>. II, p.56.

vitória, à qual não chamamos de “definitiva”, apenas porque a contingência da história não permite.

O *Patriot Act* inseriu a pior vertente da razão de Estado no sistema de leis americano; a razão de Estado que chamamos de “existencial”, porque sustenta que em nome da sobrevivência do Estado pode-se derrogar quaisquer outras normas, jurídicas ou morais⁴. Com esta lei, os valores políticos essenciais à democracia foram abandonados em nome da defesa do Estado. Ao permitir uma maior discricionariedade das ações do executivo, a lei enfraqueceu o princípio da prestação de contas (*accountability*); ao possibilitar o avanço do segredo na administração pública, ela feriu o princípio da transparência; ao impedir que as ações do executivo fossem contestadas, ela contrariou o sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*).

De um modo geral, o *Patriot Act*, aproximando-se dos procedimentos absolutistas da razão de Estado absolutista, foi uma lei de personificação da soberania, porque agiu contra o princípio da divisão dos poderes e fortaleceu o poder do executivo no Estado. Foi também centralizadora, porque minou ainda mais os valores federativos em favor de uma concepção unitária do Estado. Mas o poder executivo se fortaleceu não apenas contra os Estados e contra os outros ramos do poder da União, mas também à custa dos cidadãos. A lei permitiu ao governo aumentar o saber e o controle sobre o cidadão⁵, e diminuir o saber e o controle destes sobre os assuntos do Estado⁶. Mais do que isso, o *Patriot Act* funcionou como instrumento derogatório porque atacou princípios básicos do direito⁷ que, para resumir, garantiam a existência de um processo punitivo, contrariando a idéia de uma punição discricionária⁸.

É importante sublinhar ainda que apesar de que alguns haviam aceitado a lei como medida excepcional, quase todas as suas provisões se tornaram permanentes após as renovações. As duas seções da lei que haviam permanecido como temporárias – quando da renovação em 2006 – e que expirariam em dezembro de 2009⁹, passaram por

⁴ Cf. parte I, cap. V.

⁵ Cf. parte II, cap. VI.

⁶ Apontamos que a tendência geral da razão de Estado quanto ao saber era, basicamente, promover o saber do Estado, reduzir o saber do cidadão. Cf. parte I, cap. IV.

⁷ Cf. parte II, cap. V.

⁸ Para a análise do *Patriot Act*, cf. parte II, cap. V.

⁹ Trata-se das seções 206 e 215 (cf. parte II, cap. VI, 3).

extensões reduzidas que as prolongaram até maio de 2011, quando foram novamente renovadas por mais quatro anos, até junho de 2015¹⁰.

Não foi, porém, apenas por meio do *Patriot Act* que a razão de Estado se manifestou no período que analisamos. O texto da Constituição e da *Bill of Rights* foram sistematicamente flexibilizados para que pudessem ser utilizados conforme a maior conveniência do governo. Por trás de grande parte das ações e discursos do governo Bush, estava a chamada “Teoria dos poderes implícitos” (*Inherent powers*)¹¹. De modo bastante resumido, poderíamos dizer que o propósito dos “poderes implícitos” de um cargo, é conferir ao seu ocupante os meios adequados para cumprir as funções que lhe são designadas. Para o pensamento conservador, porém, a teoria afirma que quando se designa um dever confere-se necessariamente o poder de fazer tudo o que aquele dever implica para ser cumprido.

A nuance no significado gera resultados de grandes proporções. Assim como em outros momentos, certos discursos sustentavam, durante o governo Bush, que os deveres constitucionais do Presidente conferiam-lhe amplos poderes para agir em defesa da Constituição, mesmo que contra as leis comuns aprovadas pelo legislativo. Defensores dos direitos individuais de diversas vertentes se encarregaram de criticar esta interpretação, e uma crítica minuciosa seria descabida neste ponto. Sobre isso, pretendo apenas mencionar uma narrativa de ficção pela qual é possível ilustrar esta interpretação dos “poderes implícitos”, e fazer uma breve consideração sobre os valores que as embasam.

¹⁰ A renovação ocorreu no dia 26 de maio de 2011. Novamente, o processo foi marcado pela falta de debate e a “renovação passou na forma de uma emenda a um projeto não relacionado” às provisões do Patriot Act, o qual “estendia temporariamente as autoridades do *Small Business Administration*”, uma agência do governo federal que proporciona apoio aos pequenos negócios (Center for Democracy and Technology (CDT). Four More Years: PATRIOT Provisions Renewed. 02/06/11. Disponível em: <http://www.cdt.org/policy/four-more-years-patriot-provisions-renewed>). Diversas informações sobre a renovação estão disponíveis também na página da *ACLU* sobre o Patriot Act: <http://www.aclu.org/national-security/usa-patriot-act>.

¹¹ Ao que parece, o uso que se faz desta doutrina no Brasil é substancialmente diferente do modo como ela é empregada nos Estados Unidos, mesmo que os juristas brasileiros reconheçam como sua fonte original decisões da Suprema Corte americana sobre os poderes constitucionais do executivo federal (*McCulloch v. Maryland* [1819] e *Myers v. United States* [1926]). Para a discussão que realizaremos abaixo sobre federalismo e democracia, é interessante notar que a primeira destas decisões que consagram o poder “implícito” que o Presidente recebe da Constituição, diz respeito a uma disputa entre a União e o Estado de Baltimore. Estava em jogo o poder do Estado central contra a autonomia do Estado federado, e a decisão com base nos *inherent powers* beneficiou o poder centralizado.

O conto de ficção científica é lembrado por Norbert Wiener quando ele trata da importância do transporte de informações. O texto se chama *With the night mail*, e foi escrito por Rudyard Kipling em 1909, poucos anos depois dos primeiros vôos bem sucedidos de um avião. O autor imagina uma situação que se passa no ano 2000, futuro no qual a aviação teria transformado a política mundial¹². Cito o relato que Wiener faz deste conto, por ser ele bastante resumido e, mesmo assim, permitir perceber o motivo pelo qual apresentamos o conto em uma discussão sobre “poderes implícitos”:

He [Kipling] supposed that aerial travel had so united the world that war was obsolete, and that all the world's really important affairs were in the hands of an Aerial Board of Control, whose primary responsibility extended to air traffic, while its secondary responsibility extended to “all that that implies.” In this way, he imagined that the various local authorities had gradually been compelled to drop their rights, or had allowed their local rights to lapse; and that the central authority of the Aerial Board of Control had taken these responsibilities over. It is rather a fascist picture which Kipling gives us, and this is understandable in view of his intellectual presuppositions, even though fascism is not a necessary condition of the situation which he envisages.¹³

Creio que a narrativa representa bem o absurdo do entendimento conservador sobre os “poderes implícitos”, porque diversas são as atividades, estatais e não-estatais, que poderiam ser mais bem desempenhadas caso se conferisse poderes ilimitados para sua execução. O conhecido romance de Isaac Asimov, *Eu, Robô*, poderia também ser retomado de modo ilustrativo, pois os robôs que assumem o comando da humanidade, não possuem qualquer “interesse pessoal”, mas o fazem apenas porque lhes foi designada a tarefa de proteger os seres humanos. O poder de regular as relações sociais estava implícito nesta tarefa.

¹² Para o texto integral, cf. Kipling, Rudyard. **With The Night Mail A Story Of 2000 A.D.** New York: Doubleday, Page & Company, 1909. Disponível em: <http://www.archive.org/details/withthenightmail003044mbp>. Acessado em 09/06/11.

¹³ Wiener, Norbert. **The human use of human beings: Cybernetics and Society**. London: Free Association Books, 1989. V, p. 97.

Claro que nenhuma tarefa pode ser cumprida sem os meios adequados¹⁴ para cumpri-la, mas, ao mesmo tempo, a designar uma tarefa não é conceder poder absoluto, como pretendem os autoritários que fazem malabarismos com as leis para impor seus valores à Constituição. Uma tarefa, independente de qual seja, continua sendo, antes de qualquer outra coisa, um *dever*, e não um *direito*; uma ordem, não uma licença; e, como toda ordem, expressa um domínio, não uma submissão. Se o executor da função pode se impor contra a fonte da ordem, é porque a posição de domínio se alterou.

Argumentar que o Presidente de um sistema representativo pode fazer tudo em nome da manutenção da segurança dos cidadãos, é inverter o significado de função da administração pública, e a própria idéia de soberania, a qual é retirada do povo e transferida ao governante, que passa a exercer a soberania como direito, não como dever. Assim, ao aceitar o argumento dos “poderes implícitos” do Presidente de modo incondicional e absoluto, as democracias liberais caminham a passos largos rumo ao absolutismo, onde o soberano *pode*, e não *deve*, onde o “soberano é o que tem direitos, [e] súditos o que cumpre obrigações”¹⁵. Mas, vale dizer, os princípios do absolutismo já não se manifestam na monarquia, pois, “não há mais reis”, como lembra um pensador da Contra-Revolução. O novo absolutismo, desprovido de qualquer legitimidade ou de qualquer dever de legitimação, chama-se *ditadura*¹⁶.

Imperialismo, componente da razão de Estado americana

Por meio das leis e contra as leis, o governo dos Estados Unidos usou amplamente a mentira e o segredo não apenas contra seus cidadãos¹⁷, mas também

¹⁴ A idéia de “meios adequados” opõe-se à idéia de “totalidade dos meios”. O “adequado”, ainda mais que o “suficiente”, é limitado em função de seu objetivo, e impedem subtrair o contexto da ordem dada para o cumprimento de uma tarefa.

¹⁵ Donoso Cortés, citado por Romano, Roberto. **O pensamento conservador**. In: O Caldeirão de Medéia. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 254.

¹⁶ “Logo que Donoso Cortés reconheceu que terminara a época da monarquia por não haver mais reis, e ninguém teria a coragem de tornar-se rei senão através da vontade do povo, ele levou seu decisionismo ao fim, ou seja, exigiu uma ditadura política.” (Schmitt, Carl. **Teologia política I**. In: Teologia política. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 59).

¹⁷ Cf. parte II, cap. VI.

diante dos demais Estados¹⁸. Como apontado em diversas passagens, nas suas relações exteriores, o Estado americano utilizou-se do Direito Internacional sempre que este lhe era favorável, ignorando-o sempre que contrariava suas intenções. Discutimos que o uso oportunista das leis internacionais pelo Estado americano é anterior às políticas de combate ao terrorismo, e, para permanecermos em exemplos recentes, ele pode ser encontrado na política de combate às drogas das décadas de 1980 e 90, e nos apoios diretos e indiretos que o país concedeu aos governos ditatoriais durante a Guerra Fria. Aquela visão amplamente disseminada por longo tempo, dos Estados Unidos como Estado defensor da liberdade e respeitador dos direitos, deveria ser, portanto, amplamente criticada, se já não tivesse sido contestada em tantos estudos, e, sobretudo, se o governo Bush já não a tivesse enfraquecido significativamente durante oito anos, ao ponto de tornar demasiadamente óbvia quaisquer acusações deste tipo.

Se nos concentramos na política de antiterrorismo, perceberemos que uma pergunta muito simples, essencial a uma discussão pública do problema enfrentado, raramente foi colocada pelo governo americano: Por que os Estados Unidos tornaram-se alvo de terrorismo? Nas vezes em que ela surgiu, seu propósito não era interrogativo, mas evocativo; ela servia para chamar ao palco do discurso político a propaganda estatal. Na verdade, parecia excessivamente arriscado formulá-la, de tal modo que se respondia a todo o momento a uma interrogação ausente: o país é alvo de ataques porque é o defensor da civilização e da liberdade contra a barbárie despótica de seus inimigos¹⁹. O tom idealista transformava-se em fanatismo quando a luta passava a ser contra o “eixo do mal”. Sob certo aspecto, é válido para os Estados Unidos aquilo que Meinecke dizia sobre a razão de Estado da Inglaterra. Ao afirmar que aquele país transformava a “espada do poder” em “espada do juiz” o autor acrescenta: “Este era, no fundo, (...) o mais eficaz maquiavelismo que podia levar a cabo a vontade de poder de um povo, a saber: não ter consciência de seu próprio maquiavelismo, considerando-se a si próprio como a encarnação da religião, da honra e da humanidade”²⁰.

¹⁸ Cf. parte II, cap. VII.

¹⁹ Cf. parte II, cap III, 3.

²⁰ Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. Felipe Gonzales Vizen, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. III, 4; p. 406.

Com as declarações sobre a defesa dos valores, o governo americano tentava transformar a política em monólogo, fazendo ressoar seus motivos ao redor do globo, como se tais motivos fossem os únicos capazes de receber o título de “razão”. Um diálogo oculto existia, contudo, pois outra resposta àquela pergunta já havia sido dada pelos seus adversários, apesar de tampouco ter sido formulada como resposta, mas como ameaças: “retire as tropas dos locais sagrados”. Diante das exigências da Al-Qaeda para que as bases americanas fossem retiradas da Arábia Saudita, no entanto, a negação dos Estados Unidos ocorreu na forma arrogante²¹ de qualquer Estado confrontado por grupos não-estatais: “*you and whose army?*”.

Aparecia aí, mas agora em âmbito internacional, o mito do Leviatã, pelo qual o Estado afirmava diante de quaisquer poderes infra-estatais, que nada havia sobre a Terra que se lhe pudesse comparar²², afirmação que, aliás, seria também apropriada para a política imperialista que se confronta com outros Estados, e exige deles a submissão. Quando se trata de Estados, a submissão pode ser negociada, mas o poder temporal com o qual o Império ameaça é muito pouco para aqueles que lutam em nome de um ideal religioso. Na visão dos adversários que enfrentavam, mesmo o mais poderoso dos Leviatãs não poderia vencer o poder divino em nome do qual lutavam. Para estes adversários, a vitória estava, portanto, garantida, apesar de exigir sacrifícios.

É provável que alguma consideração religiosa próxima a esta pudesse ser verificada também no fundamentalismo do governo Bush. Mas o diálogo acima “transcrito” ocorreu antes de 2001, e os argumentos do governo americano seriam certamente os mesmos em qualquer momento, independentes da característica mais ou menos fundamentalista do chefe do Estado no momento. Isto porque, exceto, talvez, pelos vínculos mais profundos que unem o Estado americano a Israel, a reação dos Estados Unidos nos moldes apresentados deveu-se a fatores de ordem econômica e

²¹ Sobre o tema da arrogância, cf. Romano, Roberto. **Os laços do orgulho. Reflexões sobre a política e o mal**. Unimontes Científica, América do Norte, 6, jun. 2008. Disponível em: <http://www.ruc.unimontes.br/index.php/unicientifica/article/view/101/97>. Acessado em: 14/06/2011.

²² “(...) comparei [o governante] com o Leviatã, tirando essa comparação dos dois últimos versículos do capítulo 41 de Jó, onde Deus, após ter estabelecido o grande poder do Leviatã, lhe chamou Rei dos Soberbos. Não há nada na Terra, disse ele, que se lhe possa comparar. Ele é feito de maneira que nunca tenha medo. Ele vê todas as coisas abaixo dele, e é o Rei de todos os Filhos da Soberba.” (Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. II, 29; p. 271).

geopolíticas que tornavam “necessária” sua presença no Oriente Médio, e retiravam qualquer possibilidade de discutir a questão. Tratava-se de garantir as políticas de petróleo adequadas, tratava-se de possuir alguma posição em um local mais próximo às demais potências mundiais e, sobretudo, tratava-se de preservar a presença entre outros Estados cuja simpatia não podia ser conquistada pela política americana.

O tema do terrorismo para os Estados Unidos, portanto, deve ser colocado no nível de uma discussão sobre o Estado, e não sobre a atitude mais agressiva de um governo específico. Os *arcana*s mais graves da política americana são, portanto, os modos como aquele Estado exige o sacrifício em nome de sua política imperial, na qual são praticamente indissociáveis os interesses econômicos das grandes corporações e os interesses políticos do Estado. O problema do terrorismo é uma modalidade histórica específica daquela questão que está colocada desde o início do Estado americano: o Império²³.

A política imperial, ao contrário do que muitas vezes se considera, é também uma política interna; ela não diz respeito apenas aos estrangeiros, mas também aos cidadãos. Na verdade, o que se constata ao observarmos a formação dos Estados, neste caso e no caso dos Estados europeus, é que a política imperial interna condiciona a existência da externa. É para se firmar enquanto Império que alguns setores da sociedade americana buscaram, no final do século XVIII aprovar uma Constituição que permitiu construir um Estado central forte. Além das lutas que enfrentou na sua “expansão para o oeste”, o problema da unidade do Estado teve ainda que ser resolvido durante a guerra civil do século XIX, que, por analogia à história clássica, pode ser considerada como o evento fratricida fundador do Império. Na Guerra Civil, novamente, prevaleceu o Estado sobre os Estados, e a idéia de federação parece não mais ter sido capaz de afrontar a idéia de um Estado unitário²⁴. Estes eventos, contudo, a história os definiu como um assunto “interno”.

Com a expansão passando a ocorrer, a partir do final do século XIX, em locais mais distantes das fronteiras contíguas, o imperialismo passa a ser um tema

²³ Colocando o problema como oposição entre fanatismo religioso e obsessão imperial, as (des)razões de ambos os lados aparecem mais claramente, mas aquele que as pesa com uma mesma medida deverá julgar ainda se faz mais sentido se sacrificar pela fé ou por artigos econômicos e políticos.

²⁴ Estes temas foram discutidos no cap. I da segunda parte.

tipicamente “externo”. Sob uma perspectiva coletiva, eram os “interesses comerciais” que justificavam a expansão extraterritorial; sob a ótica materialista individual, este mesmo processo era aceito por um valor tipicamente burguês do “maior conforto”. O comércio e o conforto, porém, exigem segurança, questão que sempre esteve colocada paralelamente aos demais temas centrais da política americana, pois, como Estado ou como povo detentor das riquezas, sempre se considerou que os Estados Unidos estavam sob ameaça.

O problema da segurança para o Estado imperial é o mesmo que a filosofia política coloca para o tirano, a saber, por mais que ele faça para se proteger dos perigos, estes nunca podem ser completamente eliminados. Trata-se, como dissemos em alguns momentos, de um comportamento paranóico. Para o império, assim como para o tirano, este comportamento, seja como reação a um perigo real ou a uma fantasia, encontra uma única causa, que tampouco é desconhecida para o império ou para o tirano: a rejeição incondicional de se abandonar o poder conquistado. O tirano, porém, pode se dizer satisfeito quando, ao chegar ao final da vida, perceber que apenas o tempo foi capaz de lhe tirar o poder. Para o Estado, contudo, dotado daquela “eternidade artificial”, aquele objetivo de se perpetuar no poder não tem fim, jamais pode ser dito “concluído”. Deste modo, mesmo que dominasse o mundo todo, a segurança não estaria garantida, e como já não seria possível conquistar para levá-la adiante, ela se voltaria inevitavelmente para o que já foi conquistado.

À semelhança de diversas políticas do período da Guerra Fria, o *Patriot Act* foi este retorno do poder estatal contra seus cidadãos. Se está claro que os valores políticos presentes nesta lei são valores típicos dos chamados neoconservadores, está também claro que o contexto que o possibilitou foi produzido por uma visão política que não é específica apenas deste setor social. Constatamos a facilidade de aprovação desta lei em diferentes legislaturas do Congresso. Além disso, a lei de 2001 dificilmente poderia ter sido aprovada sem os ataques de 11 de setembro²⁵, e, como dissemos, tais ataques encontraram seus motivos na postura imperial, que é permanente e independe de se o governo é republicano ou democrata, e que na maioria das vezes é exposta no discurso político como sendo o cumprimento do dever ético de um Estado chamado

²⁵ Cf. parte II, cap. IV.

para liderar o mundo²⁶. Para saber se a crença daqueles que professam este dever ético é real ou não, seria preciso realizar uma análise psicológica de cada um; o que se constata em termos de Estado, contudo, é que a defesa deste “chamado” geralmente coincide com a defesa de posições estratégicas ou econômicas.

Mas como dizer aos cidadãos que eles são alvos de ataques porque é preciso proteger o comércio ou bases estratégicas? Como convencer a ir à guerra para que o preço do combustível não suba? É possível que a parte material do que se considera o estilo de vida americano possa exigir o sacrifício heróico, geralmente relacionado aos valores éticos? É possível, enfim, que o *American way of life* seja assim tão valorizado ao ponto de convencer a um *American way of death*? Fugindo do discurso idealista mais freqüente, alguns argumentos colocam o problema da presença americana no exterior em termos mais empíricos, e, surpreendentemente, convencem. Isso certamente ocorre, contudo, porque os que se dizem convencidos e dispostos a enfrentar os perigos, podem aceitar o sacrifício em abstrato, sem que jamais precisem sacrificar nada além de algumas palavras. Como bem se sabe, são os setores sociais mais desfavorecidos, e das regiões economicamente mais frágeis que integraram grande parte do quadro militar. É notável, portanto, que para a maior parte daqueles que o aceitam e o reproduzem, o discurso sacrificial fomentador do império, não é o de auto-sacrifício, mas o de oferenda.

A meia-luz da razão de Estado

Boa parte do pensamento da razão de Estado é formulada por sugestão. Seus argumentos não explicam tudo o que dizem, mas dizem a fração de onde se concluirá o inteiro. Há, portanto, diversos mitos colocados pela razão de Estado não porque esta conta a história toda, mas, justamente, porque, revelando a metade, induz a uma conclusão imprecisa²⁷.

1. Força e razão de Estado: Maquiavel distinguia na “natureza animal do homem”, o leão e a raposa, o primeiro representando a força, e a segunda, a astúcia. De

²⁶ Cf. parte II, cap. III.

²⁷ Dissemos que este modo de comunicação se chama engano, cf. parte I, cap. IV, 3.2.

fato, na política, nem sempre ambos estão unidos e, não raro, a astúcia é a última arma daquele desprovido de força. Além disso, onde há uma força absoluta, ou absolutamente maior, é desnecessário, e até mesmo desgastante para o próprio poder, precisar recorrer a estratagemas para se afirmar, porque, ao fazê-lo se está indicando uma incapacidade de domínio²⁸. Já discutimos que é porque o *Leviatã* possui tal poder incomparável que ele pode ser “magnânimo”, como diz Hobbes, isto é, desprezar os métodos obtusos²⁹. Como se sabe, a razão de Estado é freqüentemente associada à astúcia, motivo pelo qual há, por vezes, uma idéia de que a razão de Estado é a “política dos fracos”³⁰. Uma percepção semelhante parece permear o “*Antimaquiavel*” de Frederico II³¹.

Se considerarmos a razão de Estado como instrumento político, porém, há um aspecto a ser observado que contraria essa lógica. Sob o ponto de vista material, a razão de Estado não é uma política econômica, ela exige recursos capazes de produzir a vasta quantidade de saberes de que necessita para ser bem aplicada. Tais recursos devem suprir não apenas as necessidades reais, mas também as potenciais, na medida em que um dos pilares da ação segundo a razão de Estado é a política preventiva, ou a antecipação³².

O segundo fator – não desvinculado do primeiro – que contraria aquele discurso é o próprio desenvolvimento histórico da razão de Estado. Se não nos limitarmos ao âmbito da teoria, observaremos que a razão de Estado foi mais amplamente utilizada pelas grandes potências de cada momento do que pelos seus adversários menos poderosos – apesar de estes terem buscado também usá-la nos limites de suas possibilidades. Historicamente, portanto, a razão de Estado é a política dos fortes, porque, apesar de sua doutrina ensinar a trabalhar com a imagem do poder,

²⁸ De certo modo, é o conceito de poder que está no centro da discussão. Diferentemente da força, o poder é sempre uma representação – mais ou menos fiel, pouco importa – da capacidade de se impor algum tipo de domínio. O poder, portanto, é necessariamente relacional, pois depende da percepção exterior, de tal modo que quando se diz “meu poder”, trata-se de uma tentativa de representação de si próprio; de um anúncio feito como se fosse possível uma visão exterior sobre si mesmo. Daí também o motivo pelo qual a astúcia – a simulação, o segredo, a surpresa – pode gerar um poder maior para os que possuem menos força.

²⁹ Cf. parte I, cap. III, 4.3.

³⁰ Samuel Huntington, assim como muitos analistas das relações internacionais, expõe idéia semelhante quanto às armas nucleares, considerando-as como “arma dos fracos”. Creio que o que as objeções feitas aqui são válidas também para este entendimento.

³¹ Cf. Meinecke. *La Idea...*, op. cit., II, 5; pp. 319 e segs.

³² Cf. parte I, cap. IV, 3.1.

ela exige que se possa recorrer a qualquer momento ao seu objeto, à força propriamente dita. A força não é mero acessório, mas é o ponto de sustentação da razão de Estado, sem o qual a tentativa de empregá-la é inútil e desmoralizante para o próprio sujeito do poder.

2. *A racionalidade e a benfazeja eficiência*: O acúmulo de saber idealizado pela razão de Estado é um aspecto do desejo civilizacional de conquista da natureza³³. Entende-se assim porque a razão de Estado afirma uma moral superior: para dominar a natureza humana, para fazê-la obedecer, é preciso estar em uma posição superior a ela, assim como o ser humano se julga superior à natureza. Este domínio do saber por parte do Estado se manifesta no processo de racionalização do poder, cujo fim é a eficiência máxima. A racionalização permite empregar melhor os recursos e limitar a arbitrariedade do governante, direcionando o Estado para o cumprimento de sua finalidade pública³⁴. Sobre a racionalidade e a eficiência, o argumento da razão de Estado ilumina até este ponto.

O acúmulo de saber almejado ou efetivamente produzido pela razão de Estado transporta a política para o âmbito da tecnologia. O *logos* da técnica prevalece sobre a razão “meramente humana”. A política passa a ser vista como arte que exige uma compreensão específica, e, afastada do âmbito da compreensão comum, distancia-se também de seu próprio objeto, as relações humanas. Desconsiderando a contingência dos valores sociais, ela perde, enfim, sua característica dialética, e a ordem torna-se o único critério aceitável para a sua definição. É em nome deste fim, e independente dos que podem ser a ele opostos, que o princípio de racionalização trabalhará quando é radicalizado. No extremo da racionalização, portanto, no mais alto grau de eficiência estatal, encontra-se a estabilidade absoluta, a concretização do ideal fascista.

A idéia de eficiência total, portanto, pode conduzir às mais degeneradas concepções políticas. Se a racionalidade não é colocada em seu devido lugar³⁵, por si

³³ Cf. parte I, cap. IV.

³⁴ Cf. parte I, cap. V, 3.

³⁵ “A prudência filosófica procura mostrar desde seus primeiros tempos, o perigo da exclusividade de um dom humano sobre os demais, especialmente quando se trata de moral ou política. No *De anima*, Aristóteles diz que os sentidos ficam inativos, ou se destroem, quando são ultrapassados limites e medidas. A vista não enxerga se a luz é insuficiente e, no inverso, ela pode enceguecer por um excesso de

mesmo ou por outra razão que a conteste, se ela não é submetida a uma finalidade “meramente humana”, ela desumanizará também o convívio entre os indivíduos e a própria sociedade. É pelo excesso de racionalidade que o terrorismo se manifesta tanto no conservadorismo estatal como no terrorismo anti-estatal, porque, ambos calculam o mais perfeitamente possível com vistas ao fim por ele decidido, fim incontingente, superior, absoluto³⁶.

Além dos resultados conseqüentes do excesso de racionalidade na política, é preciso considerar ainda seu efeito “dialético”. Um dos resultados daquele desejo racionalizador é a separação entre governantes e governados, que impede a participação dos últimos em nome de uma política mais eficiente³⁷. Ocorre que, quando esta eficiência política se consolida, isto significa que sua outra face foi também consolidada: a desproporcionalidade do poder do Estado. A incontestabilidade da ordem política constituída, por mais que tenha sido fruto de um esforço consciente realizado por pensadores e políticos, gera situações nem sempre favoráveis ao próprio Estado; situações, portanto, indesejáveis também ao próprio pensamento conservador que a sustenta. Em primeiro lugar, o Estado que por longo tempo consegue se manter contra tudo e contra todos, recusa-se a adaptar-se às mudanças e esta postura estática é prejudicial. Como ensina o conhecimento tradicional do maquiavelismo, enunciado em uma forma diferente na obra *Il Gattopardo*, “é preciso mudar para que tudo permaneça como está”. Um poder incontestável, contudo, não sente esta necessidade, e recusa a fazer alguns ajustes que poderiam prolongar sua existência. Quando as pequenas mudanças necessárias se acumulam, pode surgir uma situação insustentável à qual o Estado não será capaz de se adaptar – por ser ela a tal ponto grande, que apenas uma revolução pode realizá-la.

Mas a conseqüência negativa de se estabelecer um poder desproporcional não pode ser tão bem formulada pela teoria quanto é evidenciada pela história. A impotência de grupos ou indivíduos para modificar assuntos considerados de suma

luz.” (Romano, Roberto. **A razão terrorista**. In: O Desafio do Islã e Outros Desafios. São Paulo: Perspectiva, 2004. p.68).

³⁶ “Paranóicos que almejam o poder alegam lutar contra paranóicos que já estão no exercício do mando. Ambos se entendem e se reconhecem pelos sinais da intolerância, do cálculo covarde, do desprezo pela diversidade de opiniões e de sentimentos.” (Romano, Roberto. **A razão terrorista**. In: O Desafio do Islã..., op. cit., p.76).

³⁷ Cf. parte I, cap. V, 3.1.

importância pode levar ao desespero e à entrega sacrificial ao seu objetivo. Como se nota, esta é também uma das fontes do terrorismo o qual, neste sentido, é uma reação expiatória contra a sociedade, elemento público mais vulnerável que o Estado. O terrorismo não-estatal mostrou ser o resultado da desproporcionalidade do poder governante. Desde as guerras de religião do século XVI europeu, até o atual “terrorismo internacional”, a sociedade se tornou alvo do poder que se reconhece incapaz de enfrentar o Estado, mas que não pretende abandonar seus objetivos. Ao que parece, reforça-se então este efeito indesejado quando se clama por um maior poder do Estado, por uma segurança mais eficiente para que não seja preciso “negociar com os terroristas”, e para que se possa eliminá-los.

Sobre o impulso racionalizador da razão de Estado, convém dizer ainda o que já foi colocado de modo disperso e o que é, na verdade, bastante claro: o governo estatal não é o governo da razão. A racionalização completa está colocada como ideal, mas o governo continua sempre entre a racionalidade e a paixão³⁸. Diferentemente do debate de uma diretoria empresarial sobre produção eficiente, o conflito de opiniões no campo da política carece de um critério consensual a partir do qual se pode discutir apenas “racionalmente”. Apesar das esperanças dos entusiastas da eficiência, portanto, o Estado não pode se tornar “empresa de governo”.

Sob esta perspectiva, como por algumas outras, a razão de Estado é um idealismo, como os que seus autores tanto criticam. Ela exige o controle total das paixões de afinidade e aversão; um conhecimento amplo das circunstâncias, isto é, do meio e dos atores nelas envolvidos; um cálculo perfeito do presente, que torne o governante capaz de executar com precisão acurada a ação necessária; e um cálculo não menos preciso do futuro, pelo qual se pode considerar se o resultado exitoso de uma ação planejada não criará, a longo prazo, dificuldades maiores do que aquelas que seriam encontradas no caso de se abster de tal ação. Em meio aos números e às exigências de análises exatas, o que a razão de Estado exige dos governantes é um tipo de renúncia ou de sacerdócio e uma capacidade intelectual extraordinária; e dos governados, uma espécie de devoção e de crença, uma esperança inabalável de que

³⁸ Cf. parte I, cap. IV, 5.

apesar dos efeitos negativos que produz, ela conduzirá sempre ao melhor resultado possível: a razão de Estado escreve certo por linhas tortas.

3. Defesa da constituição e personificação da soberania: A corrente mais convencional da razão de Estado argumenta que diante de um perigo iminente, é preciso que se confira a uma só pessoa o poder ilimitado de agir, porque só assim é possível defender a Constituição. Mostra-se que qualquer demora nas decisões, como as causadas por processos deliberativos que envolvem mais de uma pessoa, pode ser fatal para o Estado, e que, portanto, o mais lógico a se fazer é aceitar a soberania personificada³⁹. De fato, esta lógica não se equivoca, mas ela só deriva de seu argumento uma das duas possibilidades possíveis.

Nos contextos de exceção dos Estados constitucionais a ambivalência da razão de Estado torna-se mais evidente e, efetivamente, paradoxal. Como foi dito, nas situações excepcionais dos regimes de democracia estatal, a razão de Estado, em nome da defesa da Constituição, pode autorizar o uso da força sem pretender controlá-la. Esta autorização, não raro, acaba por debilitar os próprios princípios constitucionais que pretendia proteger. Nestes casos, o Estado age de modo contraditório – a favor e contra a Constituição – e se sente ameaçado, porque seu fundamento está sendo enfraquecido. Como se percebe, tal ameaça, que já estava presente inicialmente, é aumentada devido às próprias ações do governo, de tal modo que se cria no Estado um comportamento esquizofrênico e paranóico – porque ele teme cada vez mais um perigo que ele mesmo reforça. Mais do que em outros casos, portanto, a razão de Estado torna-se desrazão⁴⁰.

Considerando que tal atitude contraditória não é fruto da vontade do governante⁴¹, podemos mencionar ao menos dois motivos que agem para que esta situação se estabeleça, e ambos têm a ver com a condição inerente às democracias representativas, nas quais é a persuasão, e não o saber técnico ou uma “*virtù*” específica, que faz com que certos indivíduos cheguem ao poder – legislativo ou

³⁹ Cf. parte I cap. V, 4.

⁴⁰ No caso da política antiterror dos Estados Unidos tal comportamento foi, com razão, amplamente debatido.

⁴¹ Isto é, para pensar “no melhor dos casos”, estamos considerando a situação hipotética de que o governante não pretende se beneficiar dos novos poderes, e nem busca avançar princípios políticos contrários àqueles reunidos na Constituição.

executivo⁴². Em primeiro lugar, isso significa que os indivíduos que irão orientar a grande máquina política são, em geral, tão inexperientes e incapazes de definir um modo como preservar ao mesmo tempo o Estado e seus fundamentos, quanto os outros dos quais as decisões são afastadas sob o argumento de que não conseguem entender o problema⁴³. Se os governantes não possuem qualquer capacidade específica para a formulação da política, isto significa, em segundo lugar, que sua reação será muito mais sensível do que intelectual, pois, apesar dos privilégios legais e sociais que os distinguem no regime de democracia representativa, os governantes analisam os fatos basicamente a partir dos mesmos valores que o restante da população⁴⁴, e participam, não raro, da “reação das massas”. Nas situações excepcionais, tais reações são exacerbadas, e quando elas encontram pouca divergência, a situação beira o totalitarismo⁴⁵.

É algo deveras raro que um indivíduo de grande *virtù* – no sentido maquiaveliano – ocupe a posição principal de um governo estatal, e ainda mais raro na democracia representativa. Além disso, convém notar que, como a literatura política ensina, tais personalidades excepcionais geralmente não se satisfazem com a manutenção da ordem; a defesa da Constituição não lhes sendo jamais o bastante, tais poderes que lhe são conferidos certamente seriam usados, portanto, para suas aventuras políticas.

Em todo caso, na ausência desta personalidade extraordinária, esta desrazão à qual nos referimos mostra que a suposta razão superior, é apenas a racionalidade

⁴² No judiciário não se trata de persuasão, mas é necessário não esquecer que os ocupantes das mais altas funções deste poder tampouco são definidos por sua capacidade técnica ou por seus méritos. A diferença é que ao invés de receberem seu poder pela vontade de muitos, eles a recebem pela vontade do governante. Os fatores que motivam essa escolha variam desde os princípios políticos até interesses mais utilitários.

⁴³ A diferença de percepção, muitas vezes, não está na capacidade distinta, mas na informação, mais disponível para os governantes do que para os governados. Na medida em que se consegue manter informações em segredo, pode-se continuar argumentando como se existisse um saber maior por parte dos governantes.

⁴⁴ Diferentemente do governo monárquico, onde havia um distanciamento cultural mais claro entre o governante e os governados, resultante de todo um processo de formação e educação próprio da aristocracia.

⁴⁵ Os próprios indivíduos passam a se colocar na função de defesa constante do Estado, não só aplaudindo as políticas agressivas dos governantes, mas tornando-se, eles próprios, agentes estatais, por meio de vigilância e delações. Entre o jacobinismo o comunismo soviético, outros casos permitem perceber que aquele elemento primordial da razão de Estado, a defesa do Estado a qualquer custo, pode produzir suas piores conseqüências quando se fundamenta no poder popular.

vulgar que age em nome dos efeitos imediatos. Seria preciso observar, portanto, o que a razão de Estado oculta: que a própria defesa da Constituição quando executada com base na idéia de soberania personificada, pode levar ao autoritarismo ou ao totalitarismo que a destrói.

Ao que parece, historicamente, a resposta mais comum à situação de ameaça à comunidade política foi, de fato, a concessão de poderes extraordinários ao chefe. Isto, contudo, prova apenas a recorrência desta solução, mas não sua eficácia. Como discutimos anteriormente, a partir de trecho de Hobbes, aqueles que recebem o poder para manter a soberania do parlamento em custódia, tendem a ser a causa do fim daquela soberania coletiva, porque, contra ela, inauguram a sua própria⁴⁶. Na linguagem dos fármacos, diríamos que a “eficácia” do remédio em acabar com a doença está no fato de que ele provoca a morte do doente. Qual eficácia, portanto, esta recorrência pode demonstrar?

Contra esta idéia de que em situações de crise a salvação do Estado está na liberdade da decisão de um único, diversos eventos históricos nos fornecem exemplos de que os chefes dotados de poderes absolutos, quando não tomam o governo para si, entregam o país – em nome da grande prudência política, agora mais conhecida como pragmatismo – aos poderes contra os quais eles deveriam proteger. A “defesa da pátria”, nestes casos, acaba recaindo novamente sobre os cidadãos, que a assumem a tarefa em situação provavelmente mais desfavorável do que aquela em que se encontrariam se o “salvador” nada tivesse feito. Poderíamos mencionar a colaboração de alguns países europeus com os regimes fascistas, ou mesmo o conhecido evento da Guerra Franco-Prussiana que culminou na Comuna de Paris. Por uma descrição mais completa, vale lembrar o que nos conta Skinner sobre o início do século XVI italiano.

Como comentamos, várias cidades estavam, na época, sob o “governo de um”; dos *condottieri* que haviam chegado ao poder justamente aproveitando-se do papel que possuíam na defesa das cidades. Por um tempo, a literatura política aproximou-se destes príncipes novos, mas foi justamente a situação excepcional gerada pela chegada

⁴⁶ Cf. parte I, cap. V, 3.2.

francesa à Itália⁴⁷ o que promoveu o retorno do pensamento político, e em muitos casos, da própria experiência política, para o republicanismo. O autor comenta que a incapacidade dos governantes de lidar com a situação, “permitiu aos opositores acusar seus regimes de incompetência e clamar pela restauração das liberdades populares”⁴⁸. Em Florença uma das últimas derrotas do governo dos Medici, relaciona-se a este acontecimento:

Tão logo os exércitos de Carlos VIII avançaram sobre o território florentino, em outubro de 1494, o jovem Piero de Medici, que então respondia pelo “despotismo” mediceu, aparentemente entrou em pânico. Ele atendeu prontamente às exigências do rei da França, que incluíam a entrega dos dois principais portos marítimos de Florença e o desarmamento de suas fortalezas situadas nas fronteiras da República. Quando as notícias dessa abjeta submissão chegaram à cidade, espontaneamente eclodiu uma revolução.⁴⁹

4. A antropologia da natureza humana e a guerra de todos contra todos:

Que o ser humano é capaz de grandes perversidades, não há como discutir, e parece bastante claro, também, que as suas mais tenebrosas ações são executadas no âmbito da política. Os pensadores estatistas relataram incessantemente esta figura da bestialidade humana. Como comentamos, é esta visão filosófica da antropologia e sua derivação, na narrativa da “guerra de todos contra todos”, que permite legitimar a “ontologia política” da razão de Estado⁵⁰. Fábula fundamental, portanto, a guerra de todos contra todos é uma idéia sustentando uma cultura – o conservadorismo – e um projeto de organização social – o Estado.

⁴⁷ Discutimos que tais acontecimentos foram de graves conseqüências para a política italiana e que foram vistos, mesmo por seus contemporâneos, como uma situação extraordinária. Cf. parte I, cap. I, 3.

⁴⁸ Skinner, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 1999. II,6; p.163.

⁴⁹ Skinner. **As fundações...**, op. cit., II,6; p.164. Citações bibliográficas do autor omitidas.

⁵⁰ Cf. parte I, cap. V, 2. É notável como o próprio Hobbes precisa, em determinados momentos, discorrer sobre a veracidade desse retrato que ele aperfeiçoa e que irá estruturar diversos outros conceitos e argumentos por ele avançados. Tais argumentos, contudo, quando apresentados no final do capítulo XIII do *Leviatã*, são, diferentemente da maior parte de sua obra, muito mais retóricos do que lógicos, e refletem como “condição natural” e permanente, uma situação particularmente excepcional e rara: a guerra civil.

Para manter esta fábula funcionando, contudo, omite-se a metade da história. Não faz sentido discorrer aqui sobre como é possível perceber que o ser humano pode ser igualmente solidário como egoísta, ou por que ele é, ao mesmo tempo, social e anti-social. É possível dizer, contudo, que em último caso, quando se afirma a antropologia “boa” ou “má” como absoluta, há pouco mais do que uma declaração opinativa. Tampouco da desagregação social visível no cotidiano se pode inferir analiticamente a característica anti-social do ser humano. Esta anti-sociabilidade além de amplamente variável no que se refere ao indivíduo observado – algo que poderia ser levado ao problema filosófico do “caráter” – varia intensamente segundo as condições sociais, econômicas e culturais. Aquelas declarações absolutas sobre a “bondade” ou a “maldade” humana podem ser aceitas ou não, mas, se quiser se preservar como investigativo, e não como doutrinário, um pensamento político faz bem em seguir os ensinamentos aristotélicos de moderação ao considerar o comportamento “natural” do ser humano.

Percebe-se ainda que ao tratar da irracionalidade do “povo”, os autores da razão de Estado, a fim de levarem adiante determinados valores, negligenciam convenientemente o papel da propaganda e dos recursos técnicos de persuasão, instrumentos de poder reconhecidos e manuseados a todo o tempo pelo Estado. Quando Meinecke responsabiliza o povo pelo nacionalismo desenfreado e pelo militarismo que culminaria na Primeira Guerra Mundial⁵¹, ele deixa de realçar aquilo que se poderia esperar de um estudioso da “história da idéia de razão de Estado”, a saber, que a agressividade “irracional” povo que se verificou neste contexto foi, em grande medida, ou provavelmente em sua maior parte, o resultado coerente da instrumentalização do povo pelo poder do Estado. Esta instrumentalização, presente desde os primeiros momentos do Estado no século XVI, foi levada ao extremo nos séculos XIX e XX e, na Alemanha, pelo próprio Bismarck, a quem o autor aponta como modelo de governante

⁵¹ Meinecke apresenta 3 potências responsáveis por conduzir a razão de Estado ao “Estado de poder”: o militarismo, o nacionalismo, e o capitalismo. (p.430). Em outra passagem, afirma, de fato, que nenhuma das três potências poderia gerar sozinha a situação política do século XX, no entanto, ao apresentar sua resposta para reconduzir a razão de Estado – agora republicana – à racionalidade, ele diz apenas que é preciso “(...) revestir o poder político, plebiscitariamente constituído, de toda a independência e autonomia compatíveis com este fundamento.” (p.442). O autor não impõe “correções”, ao capitalismo e ao militarismo. Estas ausências, assim como o seu esforço muito maior para tratar do “nacionalismo” do que das demais potências, permitem perceber que é a participação popular o aspecto central do problema para Meinecke (cf. Meinecke. **La Idea...**, op. cit., III, 5).

que soube controlar apropriadamente a razão de Estado. Os sentimentos de nacionalismo e o de revanchismo, componentes centrais da criticada irracionalidade popular, foram fomentados com as técnicas tradicionais do maquiavelismo: dissimulação e segredo. É à propaganda e às demais técnicas de governo da opinião, e não uma condição natural ou social de racionalidade inferior que se deve a hipersensibilidade dos indivíduos e a irracionalidade das massas.

Este discurso sobre o problema do nacionalismo e do revanchismo, não pertence apenas a Meinecke, mas é comum ao pensamento conservador. Verifica-se, contudo, que ao se culpar o povo pela irracionalidade do Estado no século XX, se lhe responsabiliza por ter acreditado no que se pretendia fazê-lo acreditar, e exige-se sua retirada dos assuntos políticos, sendo que outrora esforços significativos foram feitos para que sua inclusão pudesse servir ao fortalecimento do Estado. Ao mesmo tempo, livra-se a razão de Estado de responder por seus próprios efeitos. O resultado prático de um argumento nesses moldes é o de fazer dos indivíduos simples instrumentos que podem ser chamados à participação ou impedidos de participar, dependendo da conveniência do Estado.

Diante disso verifica-se que aquele projeto supostamente humanitário que confere um papel civilizatório ao Estado e o encarrega de realizar um progresso cultural que atingirá os cidadãos sem que eles participem, pensa o indivíduo como fator de segunda importância, pois restringe a liberdade individual à vontade daquilo que lhe é completamente exterior, isto é, ao Estado, que só suporta sua presença quando se está disposto a servi-lo. Sob certo ponto de vista, este é um projeto típico do pensamento sobre razão de Estado: permitir que o Estado disponha dos indivíduos para aumentar seu poder, sem permitir que os indivíduos interfiram nas opções políticas do governante.

O problema remonta em última instância aos princípios a partir dos quais se pensa o poder, pois, se recorrermos à história, encontraremos tantos exemplos da irracionalidade do “poder de um” quanto são os da irracionalidade do “poder de muitos”. Diante disso, e das incertezas que permeiam qualquer pensamento político construtivo, buscar fundamentar a política na liberdade ou na autoridade é menos questão de lógica do que de valores. A crítica que Thuau faz sobre o “lugar-comum da imbecilidade do vulgo” é bastante esclarecedora:

C'est une idée admise que les gouvernants doivent être durs parce que les hommes sont méchants. Mais la justification ne joue-t-elle pas plutôt dans l'autre sens ? N'est-ce pas parce que les gouvernants sont durs que les hommes doivent être déclarés méchants ? L'exercice d'un gouvernement fort engendre le pessimisme. Puisqu'on gouverne par la force, il faut que les hommes soient des brutes.⁵²

Razão de Estado e democracia representativa

Meinecke afirma que a religião, a ética e o direito eram as “três potências gravemente ameaçadas pelo maquiavelismo”. Destas, diz ele, apenas o direito não conseguiu “manter sua soberania” frente à ideia da razão de Estado, o que teve “indizível significado histórico”⁵³. Com efeito, diferentemente do pensamento religioso e ético⁵⁴, o direito positivo moderno⁵⁵, sempre precisou incluir a razão de Estado, fosse como norma, fosse como exceção. Daí a inevitável presença da razão de Estado nas democracias liberais.

É preciso perceber, portanto, que na política contemporânea, a razão de Estado, apesar de não perder seu aspecto de instrumento de poder operado pelo governante, e nem mesmo sua característica derogatória, funciona também se apoiando nas leis. Isso é válido tanto para o direito interno quanto para o direito internacional. Como afirma Lazzeri, mesmo quando as relações entre os Estados são codificadas, há, no núcleo da ordem jurídica internacional, ambigüidades que permitem “interpretar as relações entre as normas e as classes de ações que elas regem”, o que torna possível modificar os limites entre o permitido e o proibido, e isso, é importante sublinhar, “sem tocar nas regras”⁵⁶.

⁵² Thuau, Etienne. **Raison d'Etat et pensée politique à l'époque de Richelieu**. Paris: Albin Michel, 2000. V, p. 366. Notas emitidas.

⁵³ Meinecke. **La Idea...**, op. cit., I,5; p.131.

⁵⁴ Discutimos que foi o processo de secularização da política que permitiu a “conciliação” entre religião e razão de Estado. Cf. parte I, cap.III.

⁵⁵ Por direito positivo entendo o direito estatal, em oposição a outras modalidades do direito como o direito natural e ao direito consuetudinário.

⁵⁶ Lazzeri, Christian. **Le gouvernement de la Raison d'État**. In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). **Le pouvoir de la raison d'État**. Paris : PUF, 1992. p. 132.

De fato, qualquer leitura mais atenta de tratados internacionais permite perceber claramente tais ambigüidades. Dois fatores aumentam a imprecisão das normas internacionais codificadas. Em primeiro lugar, o número de atores que participam de um tratado. Se tomarmos um mesmo tema, a regra é que os acordos multilaterais apresentem mais ambigüidades do que acordos bilaterais – o que se entende com o segundo fator. Em segundo lugar, nota-se que as normas são mais ambíguas, quanto mais polêmicos são os assuntos com o qual um acordo lida, quanto mais existam “interesses” conflituosos entre os Estados. Quando tais interesses coincidem, as imprecisões são menores.

Na verdade, boa parte das relações internacionais funciona sem muita disputa quanto ao conteúdo das normas a serem cumpridas, mesmo quando tais normas dependem do Estado; é o caso, por exemplo, da padronização dos serviços postais, e das regulamentações referentes ao tráfego aéreo. Quando, no entanto, há interesses divergentes, a ambigüidade é inserida na redação das normas codificadas. Em um mesmo texto não é raro que se encontrem passagens em clara contradição umas com as outras, e não é a desatenção, obviamente, o que as produz. Um detalhamento dos processos de negociações internacionais poderia explicar mais minuciosamente o porquê disto, mas, neste ponto, é suficiente dizer que tais textos são assim formulados propositalmente, porque, por um lado, se reconhece, por motivos distintos, que certo tratado deva ser firmado, mas, por outro, não se pretende que ele seja empecilho a determinadas práticas vigentes⁵⁷. A própria intenção é, portanto, ambígua; e esta intenção de ambigüidade pode estar em apenas um dos lados que firmam o acordo, ou em ambos. Em todo caso, ela será refletida no texto do tratado.

Não obstante, não é apenas no próprio texto que existem contradições que são utilizadas pelo Estado. Como nas leis internas, há conflitos entre as leis feitas tendo em vista diferentes áreas do Direito. Uma norma internacional para regulamentação do comércio pode entrar em conflito com normas feitas para a proteção dos direitos humanos. Tratados de meio ambiente e de direitos humanos, especificamente, são emblemáticos dos casos de ambigüidade que ora discutimos, tanto porque eles apresentam trechos propositalmente contraditórios entre si, quanto porque muitos

⁵⁷ Discutimos alguns desses motivos e a ambigüidade das intenções nos tratados. Cf. parte II, cap. II, 3.2.

deles entram em contradições com tratados de outras áreas – poderíamos continuar citando os tratados comerciais.

É preciso considerar dois temas específicos relativamente aos quais a ambigüidade é introduzida intencionalmente, não porque os interesses dos Estados diverjam, mas, justamente, porque eles convergem: a defesa do Estado e a soberania. Independente de o tratado ser direcionado à promoção dos direitos humanos, e independente de se saber o quanto a soberania pode ser contrária aos seus objetivos, sempre persistem algumas ambigüidades que permitem aos Estados argumentarem com base nestes dois pontos⁵⁸. Ocorre que o Direito Internacional, que codifica a relação entre os Estados, não abandona a noção tradicional de Direito das Gentes. Há uma espécie de vício de origem, portanto nestas relações internacionais codificadas, que as inserem no quadro da soberania – em seu significado moderno – e, portanto, não as retira do alcance da razão de Estado. Parece caber aqui a mesma observação que Hannah Arendt colocava relativamente à *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* da Revolução Francesa:

De uma só vez, os mesmos direitos essenciais eram reivindicados como herança inalienável de todos os seres humanos e como heranças específicas de nações específicas; a mesma nação era declarada de uma só vez, sujeita a leis que emanariam supostamente dos Direitos do Homem, e soberana, isto é, independente de qualquer lei universal, nada conhecendo como superior a si própria. O resultado prático dessa contradição foi que, daí por diante, os direitos humanos passaram a ser protegidos e aplicados somente sob a forma de

⁵⁸ Mesmo na Declaração Universal dos Direitos Humanos, encontramos ambigüidades. No Artigo XIV, por exemplo, o primeiro parágrafo confere o direito de asilo em outros países por parte dos que são vítima de perseguição, mas o segundo acrescenta: “Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas” (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos). Na Carta da ONU, conferir, por exemplo, Carta da ONU, Artigo II, parágrafo 7: “Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.” (United Nations. Charter of the United Nations). O título do Capítulo VII é “Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression”, e as “enforcement measures” às quais há referência no trecho citado, são aquelas cuja decisão depende do Conselho de Segurança. Mesmo que o Conselho de Segurança resolva intervir, persistirá sempre o argumento contrário, também reconhecido pelo próprio texto e por outros princípios da Carta, usados para argumentar que a ONU não pode interferir em assuntos de natureza doméstica.

direitos nacionais, e a própria instituição do Estado, cuja tarefa suprema era a de proteger e garantir ao homem os seus direitos como homem, como cidadão – isto é, indivíduo – e como membro de grupo, perdeu sua aparência legal e racional e podia agora ser interpretada pelos românticos como a nebulosa representação de uma alma nacional que, pelo próprio fato de existir, devia estar além e acima da lei. Conseqüentemente a soberania nacional perdeu sua conotação original de liberdade do povo e adquiriu uma aura pseudomística de arbitrariedade fora da lei.⁵⁹

Certamente que o Direito Internacional sofreu alterações significativas, em grande parte devido à percepção, resultante da Segunda Guerra Mundial, de que a idéia de soberania, colocada de modo absoluto, podia produzir os mais nefastos efeitos. O que se busca realçar aqui, porém, é: 1) que, no contexto estatal, o Direito Internacional não está colocado indiferente e nem como superior à soberania, e; 2) que, com raras exceções⁶⁰, a garantia, isto é, a aplicação efetiva dos direitos humanos, é deixada a cargo dos Estados. Para evitar possíveis mal-entendidos, é preciso deixar claro que não se afirma aqui que as leis internacionais são inúteis; novamente: é a presença ou a ausência da razão de Estado o que discutimos.

Porque todo o atual sistema de direitos é construído originariamente em torno da idéia de soberania, uma contradição bastante similar é inerente à ordem jurídica interna das democracias contemporâneas, cujas Constituições afirmam os direitos individuais, por um lado, mas, por outro, subordinam tais direitos à condição de cidadão, ou seja, à existência do Estado, que é a fonte da cidadania. Também em nome da manutenção dos direitos individuais pode-se autorizar o Estado a tomar “quaisquer medidas necessárias” para a preservação da ordem jurídica. O resultado é que sempre que tais direitos entrarem em choque com aquela autorização, a prioridade estará na manutenção do Estado, de onde se percebe que, em última análise, a manutenção da ordem jurídica é superior à sua aplicação. O princípio da *salus populi* é, portanto,

⁵⁹ Arendt, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. II, 4; p. 262. Nota da autora suprimida. Grifos na versão consultada.

⁶⁰ Destas exceções fazem parte as intervenções realizadas pela ONU. Em primeiro lugar, tais intervenções são aspectos bastante pontuais se considerada o espaço que ocupam no Direito Internacional Público. Em segundo lugar, seria preciso problematizar se elas podem ser entendidas como uma provisão universal, já que, além de serem decididas circunstancialmente, na prática, as intervenções não se aplicam a, pelo menos, cinco Estados, pelo simples fato de possuírem direito de veto no órgão que as autoriza.

preservado pelas Constituições dos Estados democráticos como argumento moral da derrogação da lei. A diferença, comparativamente ao absolutismo, é que se busca regulamentar melhor seu uso, derivando dele algumas normas⁶¹.

Em consonância, portanto, com o texto de Lazzeri citado anteriormente, podemos dizer que tanto no âmbito das relações exteriores quanto no que se refere ao governo estatal, a codificação das relações não significa a ausência da razão de Estado:

(...) la croissance et la complexité des relations juridiques entre les Etats modernes ne sont nullement corrélatives (...), de la réduction progressive de la raison d'État dans les actes de gouvernement. Et ce qui vaut dans le cadre de l'ordre juridique internationale vaut aussi – *mutatis mutandis* – dans le cadre de la politique intérieure des Etats.⁶²

Como afirma ainda o autor, o princípio de legalidade, “inseparável da definição de Estado de direito”, é, relativamente ao próprio Estado de Direito, uma condição necessária, mas não suficiente, porque sempre se poderá arbitrar sobre qual das “leis fundamentais” são “normas superiores”⁶³.

Para pensar a razão de Estado na democracia representativa, é preciso, portanto, considerar a lei como elemento de poder. Quando a razão de Estado é exercida por meio da lei, como no Estado de Direito, ela pode ser mais nociva do que no absolutismo, visto que no contexto dos Estados constitucionais, a razão de Estado é apresentada não como a manifestação do juízo particular do governante, mas como a razão social propriamente dita, detentora de legitimidade porque é, supostamente, reconhecida universalmente pelos cidadãos. Manter o Estado de Direito, por exemplo, é argumento utilizado para dispensar demais justificações, porque o termo “Estado de Direito” já possui uma carga valorativa de legitimidade, independente de seu conteúdo – e, muitas vezes, justamente porque independe de seu conteúdo. Assim sendo, no Estado de Direito, a razão de Estado se manifesta com vigor, porque, novamente, une o

⁶¹ Como discutido, a própria tentativa de normalização pertence ao problema da razão de Estado. Cf. parte I, cap. V.

⁶² Lazzeri, Christian. **Le gouvernement de la Raison d'État**. In: Lazzeri. *Le pouvoir...*, op. cit., p. 132.

⁶³ Lazzeri, Christian. **Le gouvernement de la Raison d'État**. In: Lazzeri. *Le pouvoir...*, op. cit., p. 132pp. 133-134. Como exemplo de conflitos entre as “normas superiores”, o autor cita, por exemplo, as possíveis contradições entre liberdade de expressão e garantia da ordem pública, ou entre propriedade privada e utilidade pública.

idealismo da justificativa – a defesa da lei, entendida como justiça performativa – com o realismo dos meios – o aparato policial e militar –, e conduz àquele entendimento da legitimidade incondicional do governo⁶⁴.

Mas também sobre um outro aspecto a razão de Estado na democracia estatal é mais grave. Aquela aceitação incondicional do governo à qual nos referimos não pode ser, claro, apenas a aceitação do chefe, que, por si só, não aplica a lei; trata-se de aceitar toda a estrutura de poder que o sustenta empiricamente. Sendo assim, quando alguma parte desta estrutura, está aplicando a lei, ela será também reconhecida como legítima, porque representa, de um lado, o chefe, e de outro, a sociedade. O caso da atuação da polícia é significativo para perceber como, em nome da lei, a razão de Estado se apresenta nas democracias representativas, pois, mesmo quando não há nenhuma “situação legal” específica, a polícia impõe sua “presença fantasmática” sobre a sociedade, e esta atuação é legitimada enquanto se puder dizer que sua violência é em nome da ordem do Estado de Direito, como se o “Estado” tivesse decidido em algum momento por sua atuação naquele caso específico. Pela distância entre a polícia e a “violência legisladora” [*lawmaking violence*] original, Benjamin afirma que, mais do que na monarquia absoluta, nas democracias, a polícia “dá testemunho da maior degeneração da violência concebível”⁶⁵.

Convém notar ainda que, devido à presença da lei e, sobretudo, das leis constitucionais, não é preciso que a divisão de poderes seja infringida para que a democracia representativa utilize a razão de Estado. Como dissemos⁶⁶, no Estado liberal-democrático os três poderes interpretam a razão de Estado e os três poderes se dispõem a abandonar a razão comum para considerarem a política segundo a razão superior estatal. É a razão superior da razão de Estado que faz com que parlamentares e juízes aceitem determinadas ações que seriam consideradas injustas quando pensadas relativamente ao indivíduo. Quando todos os ramos do poder estatal interpretam esta

⁶⁴ Cf. parte I, cap. V, 4.3.

⁶⁵ “And thought the police may, in particulars, appear the same everywhere, it cannot finally be denied that in absolute monarchy, where they represent the power of a ruler in which legislative and executive supremacy are united, their spirit is less devastating than in democracies, where their existence, elevated by no such relation, bears witness to the greatest conceivable degeneration of violence” (Benjamin, Walter. **Critique of Violence**. In: Michael W. Jennings and Marcus Bullock (ed.) *Selected writings*, Vol.I. Cambridge: Harvard University Press, 1996. p. 287. Os termos citados entre aspas anteriormente neste parágrafo são também desta página).

⁶⁶ Cf. parte I, cap. V, 5.

razão superior da mesma maneira, ela funciona tal qual funcionava no absolutismo, pois o legislativo e o judiciário flexibilizarão as leis de modo a permitir a ação livre do executivo. Isso ocorre de modo mais notável em momentos mais críticos. Vimos, por exemplo, como, nos Estados Unidos, o governo Bush se beneficiou por um longo período de tempo da convivência dos congressistas e juízes.

Não obstante, não é apenas nos momentos de crise que a interpretação da razão de Estado dos três poderes convergem. Este mesmo processo de convergência tende a ocorrer quando se trata de lidar com temas cujo valor é difundido na mentalidade social, como no caso de questões ligadas à soberania ou ao crescimento da economia, por exemplo. Em regra, as ações governamentais relacionadas a estes campos tendem a ser aceitas sem grandes dificuldades pelo legislativo e pelo judiciário, cujos membros, mesmo quando não se beneficiam particularmente com tais ações, saem em sua defesa argumentando sob os termos ligados à independência do Estado ou ao “bem comum” e identificando – conscientemente ou não – este bem comum ao bem do Estado. Nas democracias representativas, portanto, independente de questões ligadas ao uso dos recursos públicos para o benefício de interesses específicos, a razão de Estado, sustentada por um discurso moral, opera a todo o momento – e, vale insistir, não apenas em sua forma mais branda de racionalização, mas também em sua forma derogatória.

Diante de tudo isso, nota-se que o problema fundamental⁶⁷ da razão de Estado na política não é o propriamente o da normalidade ou da exceção dos contextos específicos. A excepcionalidade do momento pode reforçá-la, mas não é capaz de criá-la. O seu problema fundamental é o de sua aceitação ou não, a sua resposta é o “tudo ou nada”. Não faz sentido dizer que nas democracias atuais a razão de Estado só existe na exceção, pois não é possível que algo que é invocado na exceção não esteja colocado na normalidade. Os princípios que legitimam a razão de Estado extraordinária não saem “do nada”. Para que se aceite as suas medidas agressivas nas situações excepcionais, é preciso que tais medidas estejam presentes como possibilidade real, mesmo que se tenha ainda que decidir sobre o significado casual do termo “necessário” antes de chamá-las à cena. Se a possibilidade de derrogação da moral e do uso dos “poderes excepcionais” não estivessem presentes na idéia de soberania vigente na normalidade, eles apenas não

⁶⁷ Não me refiro ao problema mais importante, mas àquele que permite a vigência da razão de Estado na política, isto é, que funda sua presença.

seriam colocados como possibilidade quando surgissem os casos excepcionais. Não há, portanto, como resolver o problema da “razão de Estado na exceção” sem resolver o problema da “razão de Estado na normalidade”, porque este problema não diz respeito a nenhuma gradação, mas ao *ser* da razão de Estado. Apenas a vigência de determinados princípios na normalidade poderia evitar que, de um modo aparentemente súbito, ocorra uma guinada rumo à aceitação incondicional do poder.

Quando a razão de Estado está presente em alguma de suas modalidades, pode-se, com efeito, evitar que ela ultrapasse certos limites. Isso, contudo, não é um efeito de um julgamento que se impõe à própria razão de Estado, mas o de um juízo sobre a situação que se enfrenta. Isto é, a razão de Estado, como razão definidora de uma moral específica, é unitária e coerente, e impões seus meios do princípio ao fim, da normalidade à exceção, em todas as circunstâncias específicas com as quais se depara. A gradação que existe no uso de seus meios, portanto, diz respeito à gravidade do contexto e, como discutimos anteriormente⁶⁸, tal distinção é eminentemente prática, ou empírica, para ser mais preciso.

Apenas se o emprego dos meios derogatórios são sistematicamente recusados a tal ponto que se considera que não convém empregá-los mesmo que o Estado pereça, é que se pode dizer que, contrariamente à razão de Estado, existe uma razão moral que afirma *Fiat justitia, ruat caelum*⁶⁹. Não parece, contudo, que se possa encontrar tais precedentes nas comunidades políticas às quais chamamos Estados, sejam estes considerados “democráticos” ou não.

Em alguma medida, a permanência da razão de Estado deve-se ao fato de que o Estado das democracias representativas atuais foi construído a partir de fundamentos já definidos pelos Estados absolutistas de outrora. Como expusemos em diversas passagens, a origem histórica e filosófica dos Estados é o absolutismo que estava em processo de consolidação a partir do século XVI. O Estado atual não escapa de sua tradição.

Esta gênese reflete de um modo significativo na política estatal, pois, como também foi dito, o Estado nascente daquele momento travou uma de suas mais severas

⁶⁸ Cf. parte I, cap.V,1.

⁶⁹ Faça-se a justiça, mesmo que os céus caiam.

batalhas contra o pensamento religioso no campo da política. Ao prevalecer sobre a religião, o Estado realizou o espólio do inimigo vencido, tomando para si não apenas as técnicas de governo dos homens, mas a própria ontologia que conduzia a política ao âmbito transcendente. O Estado tornou-se, então, entidade transcendente historicamente materializada. Não é preciso recorrer à *Teologia Política* de Schmitt para perceber esta metafísica na política moderna; uma leitura dos textos da literatura política dos Quinhentos e Seiscentos já evidencia de forma clara que o Estado havia se tornado a nova religião⁷⁰.

É, aliás, devido à transcendência do Estado, que os autores do maquiavelismo cristão condenavam os do maquiavelismo estatista – os “políticos” – por heresia e idolatria⁷¹. Um ex-apoiador de Richelieu, que acabou por se tornar seu adversário, acusava: “a França não possui mais outra religião do que aquela do Estado, fundada sobre as máximas de Maquiavel”. Outros afirmavam ainda que o Estado era a “única divindade dos Políticos”. Não era, contudo, apenas os *políticos* os que legitimavam o Estado pela religião, pois recorrente também era o argumento que afirmava que todo poder vem de Deus, e que, portanto, era preciso obedecer ao governante. Entre alguns religiosos, ressoava as palavras de um autor protestante: “Craignez Dieu, honorez le Roi”. Nota-se também que a imagem do governante preservou também o ar religioso. Mesmo na corrente estatista da razão de Estado, era possível argumentar que “os inimigos de nossos reis são os inimigos de Deus”⁷².

⁷⁰ A idéia convencional de que o Estado moderno surge como elemento laico afastando a ordem metafísica do âmbito do temporal responde apenas à metade da questão sobre os fundamentos desta instituição política. O “desencantamento do mundo” weberiano no âmbito político não é nem um equívoco, nem uma verdade absoluta. Ocorre que na idéia absoluta de Estado permanece uma série de contradições não resolvidas – e talvez não resolvíveis –, que, devido à prevalência de um dos termos antitéticos sobre o outro, permanecem ocultas na realidade social. Perceptíveis ou não, há uma série de dualismos, uma série de “antinomias” sem as quais o Estado não pode ser pensado “concretamente” (cf. Hegel, G.W.F. **Qui Pense Abstrait?**. Trad. Marie-Thérèse Bernon. Revue d’Enseignement de la Philosophie, 22ème année, N° 4, Avril-Mai 1972. (Disponível em: <http://www.paris4philo.org/article-13518103.html>). Entre as principais dialéticas do Estado estão: laicização/religiosidade; mecanicismo/organicismo; público/privado. Exemplos de tais enfrentamentos podem ser encontrados na idéia de “direito divino dos reis”, tal como aparece no século XVII (cf. parte I, cap. III); e na idéia de “pai da pátria”, uma idéia de indistinção entre público e privado que persiste no ideário político estatal.

⁷¹ Cf. Thuau. **Raison d’Etat...**, op. cit., “Introduction” e cap. III.

⁷² Os trechos citados entre aspas pertencem, respectivamente, a Mathieu de Morgues, Claude Clément, Didier Héraud, e ao texto *Le catholique d’Etat* (sem autoria certa). Todos citados por Thuau (Thuau. **Raison d’Etat...**, op. cit.), nos seguintes capítulos e páginas: II, p. 58; II, p.96; II, p.73 e; V, p.186.

Sob certos aspectos, naquele movimento ascendente da modernidade, o governante continuava a ser, como na Idade Média, o representante dos desígnios de Deus. Segundo Scipiano Chiaramonti, autor italiano do século XVII, mais do que tornar o governante o representante de Deus, a razão de Estado – “a doutrina de Maquiavel”, que a ela se identificava –, “desemboca em uma adoração do soberano, que se converte em medida de toda justiça e de bondade moral, conferindo-lhe os atributos de Deus”⁷³. Entende-se, então, porque o gabinete do governante torna-se um “santuário” e porque os segredos de Estado tornam-se “mistérios”, impenetráveis, exceto pelos altos funcionários autorizados a entrarem no santuário⁷⁴.

Diferente de momentos anteriores, na modernidade política, Estado e religião se misturam não porque o primeiro esteja submetido à ordem religiosa, mas porque ele é uma nova ordem religiosa. Ao comentar uma expressão de um texto de 1588 que diz que “o Estado não está na religião, mas a religião no Estado”, Marcel Gauchet insere a relação entre Estado e religião como resultado de mudanças mais amplas que ocorrem no próprio domínio religioso⁷⁵. Em todo caso, nota-se, portanto, que a laicização da política não impediu um intercâmbio entre espiritual e temporal.

A divinização do Estado não foi interrompida. Passando pelos teóricos da Contra-Revolução e pelas teorias dos filósofos alemães do século XIX que, na esteira de Hegel, transformaram-no em elemento ético da história⁷⁶, a “religião do Estado” produziu, em sua forma mais extrema, os totalitarismos do século XX. Deste fundamento religioso inicial o Estado democrático tampouco poderia abrir mão, pois é na própria idéia de soberania que ele se encontra; idéia que, hoje, como antes, continua a legitimar tanto as transgressões como o direito no Estado. Na medida em que se

⁷³ Scipiano Chiaramonti, citado por Meinecke. **La Idea...**, op. cit., I, 5 ; p.129.

⁷⁴ É interessante observar que as altas funções que têm o papel de auxiliar o poder governante recebem o nome devido ao segredo que envolve suas atividades. “Ministério” relaciona-se ao termo “mistério” (p.284), assim como “Secretário” com o vocábulo “segredo” (pp. 273-275). Cf. estas páginas citadas em Senellart, Michel. **As Artes de Governar**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006. III, II, 2.

⁷⁵ “L’opposition ne passe pas simplement entre les valeurs séculières de la politique et les valeurs religieuses du salut : elle passe entre deux formes ou deux âges de la religion. Et ce qui va l’emporter avec Henry IV, ce n’est pas platement le point de vue laïc de l’Etat, c’est un Etat devenu une fin religieuse en lui-même. Cela dans le cadre d’un basculement global vers une religion de la réalisation terrestre (...) dont la thèse magistrale de Denis Crouzet a si lumineusement fait ressortir la puissance d’apaisement”. (Gauchet, Marcel. **L’Etat au miroir de la raison d’Etat: La France et la chrétienté**. In Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d’Etat : théoriciens et théories de la raison d’Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994. p.207)

⁷⁶ Cf. Meinecke. **La Idea...**, op. cit., III, caps. 1-4.

entenda que o Estado é dotado de uma razão superior que o torna o único capaz de definir o justo e o injusto, na medida em que se possa dizer “é justo, pois é lei”, ou que se possa inocentar, “não é injusto, porque é em nome do Estado”, o Estado continuará a ser aquele “novo ídolo”, como o chamou Nietzsche⁷⁷.

Política e democracia

A idéia de uma política transcendente somada à reunião de um amplo território e um grande número de pessoas em uma mesma comunidade política resultou no enfraquecimento da ação pública dos indivíduos na política moderna. O Estado pretendia organizar sozinho a sociedade, definir uma moral unívoca às relações entre os indivíduos, pretendia monopolizar o espaço público e estabelecer os limites da política. Quando o Estado se consolida, chegamos ao fim da política, assim como ela era entendida, não porque vigorasse um consenso social em torno de determinados valores, mas porque os valores divergentes poderiam se manifestar apenas às margens da nova política, que pertencia agora ao Estado. Neste novo contexto, mais do que designar a participação pública na organização da sociedade e os conflitos de valores que ocorriam em função desta ordem pública, “política” refere-se ao domínio do público. É notável que o termo “Estado”, na política moderna, preserva um dos significados que *stato* possui na obra de Maquiavel⁷⁸, e que o contrapõe ao significado de política⁷⁹.

Devido a esta relação entre política e domínio, e devido àquela equivalência entre “público” e “Estado”, sobre a qual comentamos, a disputa “política”, na modernidade, torna-se a disputa pelo Estado. No entendimento tipicamente moderno, o Estado é o único agente público e, portanto, qualquer ação “pública” só pode ser

⁷⁷ Nietzsche, Friedrich. **Assim falou Zaratustra**. Trad. Mário da Silva. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. I, “Do novo ídolo”.

⁷⁸ Discutimos alguns aspectos históricos do termo Estado (cf. parte I, cap. III).

⁷⁹ Como mostra Senellart, contrariamente “ao conceito humanista de *política*, definida como arte da cidade”, o *stato*, pertencia, em certos trechos da obra maquiaveliana, “ao vocabulário da arte de dominar” (Senellart. **As Artes de Governar**, op. cit., III, I, 1; p. 226. Grifo meu).

executada pelo Estado. Dois efeitos deste entendimento são marcantes para o desenvolvimento histórico da política. Em primeiro lugar, quando a política torna-se a disputa pelo Estado, o conflito de valores a ela inerente torna-se secundário. Na democracia representativa isto se torna mais evidente, pois os programas dos maiores partidos que disputam o Estado não possuem grandes diferenças em termos dos princípios que professam e dos objetivos que declaram⁸⁰. A princípio, isto não se deve simplesmente à inexistência de valores divergentes entre os partidos. Tais divergências existem, mas permanecem distantes da realidade das disputas eleitorais⁸¹.

O segundo efeito deste entendimento moderno é o de tornar a política assunto demasiadamente “grande” para a ação social direta. A organização da sociedade passa a estar fora do âmbito de ação de indivíduos ou grupos infra-estatais. Além da dificuldade prática, a participação direta na política é impedida porque se deslegitima quaisquer ações sociais que ocorrem fora do quadro institucional das organizações Estatais e da idéia de representação⁸². O governo torna-se “esplêndido”, como diz Patrick Henry na epígrafe que abre esta conclusão, e como também se diz ali, é a perda de liberdade a consequência desta grandeza.

Quando a política se torna excessivamente grande para a participação dos indivíduos, assume-se que a moral e a ética têm pouco a dizer sobre o governo, a não ser que digam como obedecer. A política separa-se da vida cotidiana que, absolutamente privatizada, restringe-se ao âmbito da economia. A fisiocracia, o primeiro pensamento

⁸⁰ Há, sem dúvida, algumas exceções que dizem respeito aos próprios partidos ou ao contexto vivenciado. A meu ver, vivemos atualmente um destes contextos em que os valores começam a entrar em choque novamente devido ao avanço quase-generalizado do conservadorismo político.

⁸¹ Dois motivos deste distanciamento se evidenciam: 1) o discurso do Estado “técnico e neutro” é ainda o de maior aceitação social e, do ponto de vista técnico, qualquer partido deve se dizer disposto a cumprir certas tarefas e; 2) Os valores dos partidos são colocados como “fim último” relativamente à vitória nas eleições, que se torna o fim “imediato”, pois se o Estado é visto como único agente de fato público, tais valores só podem ser levados adiante quando já se assumiu o controle do Estado. Assim como ocorre com frequência no pensamento que define a moral apenas como ideal, o “fim último” é substituído pelo “fim intermediário”, que se torna o motivo de todas as ações. Como o processo eleitoral se repete, mesmo que já se esteja no governo, é preciso ainda conformar a política com vistas às próximas eleições. No que se refere ao processo eleitoral, a ciência política discute a “centralização” – a caminhada para o centro – dos valores políticos com mais propriedade do que o que poderia fazer aqui.

⁸² Com o problema do distanciamento entre governantes e governados que colocamos (cf. parte I, cap. V), percebe-se, que, se a liberdade de expressão é essencial à democracia, ela não a garante, isto é, ela é condição, sem dúvida, mas não condição suficiente – contrariamente ao argumento que enxerga a democracia na fórmula liberdade de expressão mais voto. Quando, neste quadro de separação entre governantes e governados, certos grupos – conservadores, principalmente, mas não apenas – exigem que as manifestações políticas ocorram apenas nos quadros institucionais, solicitando a repressão em nome da manutenção da “democracia”, o que se busca, de fato, é impedir a participação política direta.

econômico a argumentar que existem “leis naturais da economia”, contra a idéia mercantilista de uma economia servidora do poder do Estado, irá aceitar e defender esta separação total entre público e privado, e é interessante perceber como, ao fazê-lo, esta corrente que requeria uma economia autônoma encontra-se unida ao estatismo. Razão de economia e razão de Estado dão-se as mãos neste momento. Para a fisiocracia, não há problemas em afastar a política dos indivíduos, desde que ela esteja a serviço da economia. Senellart afirma, por isso, que com as idéias fisiocratas, atinge-se “o extremo limite da negação da política”, sobre o que explica:

Et je ne pense pas seulement au fameux principe du *laissez faire*, illustré para le mot de Quesnay au dauphin qui lui demandait ce qu’il ferait s’il était roi : "Monsieur, dit Quesnay, je ne ferais rien", mais à la surprenante apologie du despotisme par les physiocrates. C’est pour *maintenir la disparition de la politique*, selon l’excellente expression de P. Rosanvallon, en non pour exercer le pouvoir politique (...) qu’un despote à leurs yeux, était nécessaire.⁸³

Voilà, a dominação econômica que se encontra mais uma vez com a dominação política para impedir a “politização” da sociedade, isto é, para impedir a discussão pública sobre os valores e sobre o uso dos recursos e produtos materiais da sociedade. Do mesmo modo como quando o Estado monopolizou a política, os cidadãos viram-se submetidos ao poder de polícia, quando a despolitização da economia gerou o esfacelamento dos pequenos negócios e a concentração do poder econômico nas grandes indústrias, os trabalhadores foram submetidos ao poder das fábricas. É preciso concordar, portanto, com Harold Laski quando ele aproxima fascismo e capitalismo com base na disciplina social que ambos exigem, e quando ele declara a incompatibilidade essencial entre capitalismo e democracia: “Democracy sought to recognize the inherent worth of the individual citizen; to capitalism, he has always been a commodity to be bought and sold [so] that profit could be made”⁸⁴. Escrevendo na Inglaterra de 1937, quando o fascismo se disseminava na Europa, o autor, com base nesta tendência disciplinadora do capitalismo, afirma: “There is no reason, I suggest, to

⁸³ Senellart, Michel. **La raison d’Etat antimachiavéllienne**. In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *La raison d’Etat: politique et rationalité*. Paris : PUF, 1992. pp. 40-41 (notas de referência omitidas).

⁸⁴ Laski, Harold J. Foreword. In: Brady, Robert A. **The Spirit and Structure of German Fascism**. New York: The Citadel Press, 1971. p. xiv.

suppose that any nation is so inescapably wedded to democracy as to be free from danger of Fascism”. Significativamente, ao fazer referência ao livro que ele introduz, Laski acrescenta: “Professor Brady shows how profound are Fascist tendencies in the United States”⁸⁵.

Não se pretende dizer aqui que o problema da participação nos assuntos públicos é transposto da economia para a política. Pelo contrário, mesmo que aquela consideração sobre a característica antidemocrática e potencialmente fascista do capitalismo seja considerada correta, entendo que um princípio antidemocrático e potencialmente fascista está presente no próprio Estado, o qual, na linha do que aqui se afirmou, pode ser considerado como a fase monopolista da política. O que explica Foucault com seu conceito de “biopoder”, nos mostra como, também para o Estado, o ser humano possui o “valor” de matéria-prima. A diferença é que, enquanto no capitalismo a *commodity* processada se torna lucro, no Estado ela se torna poder. Pensando no contexto atual, acrescentaria ainda que os grupos econômicos exercem seu controle sobre os cidadãos já não tanto por uma “parceria” com o governo⁸⁶, mas pelo fato de que, em grande medida, são estes grupos econômicos que ora governam o Estado.

Se alguma democracia é possível, esta deve ser encontrada a partir da participação, que precisa ocorrer tanto no âmbito político quanto no âmbito econômico. Não é por acaso que o Estado nasce contrariando as concepções do humanismo cívico nestes dois campos. Como mostra Spitz, o humanismo travará uma luta contra as concepções liberais de propriedade econômica e de representação, as quais são identificadas a uma modernidade nociva à liberdade política e à “possibilidade que os homens possuem de dominar as condições de sua existência, e de serem autenticamente livres”⁸⁷.

Não é apenas importante, mas necessário para a democracia que haja participação nas leis, pois, se bem observarmos, o fatalismo que Hobbes anuncia ao dizer que o soberano possui as palavras e a espada – explicitando, portanto, que ele

⁸⁵ Laski, Harold J. Foreword. In: Brady. **The Spirit and Structure...**, op. cit., p. xiv.

⁸⁶ Laski, Harold J. Foreword. In: Brady. **The Spirit and Structure...**, op. cit., p. xiii.

⁸⁷ Spitz, Jean-Fabien. **Humanisme civique**. In: Dictionnaire de Philosophie Politique. PUF: Paris, 1996. p. 332.

pode ordenar e, na ineficácia da ordem, punir – é inerente a toda lei. As leis podem ser entendidas como uma forma de relação entre o público e o privado e, assim consideradas, elas possuem dois aspectos: dialógico e instrumental. Enquanto diálogo entre o coletivo e o indivíduo, ela dissuade e persuade; enquanto instrumento, ela pune a inobservância do diálogo. As leis agem, portanto, sobre o intelecto e sobre o corpo.

Diante disso, além do problema “subjetivo” da educação, que busca fundar uma vontade individual compatível com a sociedade, é preciso, para pensar a liberdade política, dentro ou fora do quadro estatal, considerar o problema “objetivo”⁸⁸ da participação dos indivíduos na formulação e na mudança das leis. Frente à autoridade da lei, materializada pelas instituições sociais, a liberdade do indivíduo parte sempre de uma posição desvantajosa. Apesar dessa desvantagem inicial, contudo, não é impossível compatibilizar liberdade e autoridade, e tal possibilidade varia dependendo do modo como o indivíduo é capaz de tomar parte nas decisões que lhe serão impostas.

Essa compatibilidade está colocada ainda pelo fato de que as leis possuem também o duplo aspecto de liberdade e autoridade. Elas manifestam seu caráter de liberdade quando o indivíduo reconhecer nelas sua vontade ou a possibilidade da manifestação de suas potências criativas – isto é, quando elas garantem ao indivíduo que tais manifestações não serão impedidas por outros indivíduos. Mas manifestam sua autoridade quando impedem o comportamento arbitrário ou quando o punem. Por ser essa característica dialética necessária à lei, a liberdade e a autoridade estão sempre presentes nas organizações sócio-políticas, e o que varia de um tipo de governo ao outro é o espaço que os termos ocupam ao definir tais organizações. Certamente que o efeito desta variação é enorme, mas assim como é impróprio dizer que o indivíduo pode ser *absolutamente* livre em qualquer sociedade que seja, parece também inadequado considerar que qualquer sociedade possa lhe retirar *absolutamente* a liberdade.

O êxito da legitimação das democracias liberais como regime de liberdade não se deve apenas à crença na idéia de “representação” política, desgastada diante do conflito com a prática política cotidiana. Em grande medida, o que faz com que elas não sejam entendidas pela maioria da população como “autoritárias” – além dos ritos

⁸⁸ Uso subjetivo e objetivo aqui segundo a mensurabilidade destes aspectos para o pensamento político, e não como questionamento sobre sua realidade.

eleitorais e propagandas que os circulam – é o fato de se considerar que elas interferem pouco nas atividades privadas. Esta garantia de não interferência é algo a ser levado em conta, mas o perigo que isso representa para uma política realmente democrática pode ser visualizado quando se pensa uma ditadura que também interfere pouco nas atividades “privadas”. Como vimos, governos despóticos são compatíveis com a “privatização” da vida política, desde que os cidadãos não pretendam, por seu lado, interferir nos assuntos públicos. Neste caso, se aquele é o parâmetro para que o cidadão diferencie entre liberdade política ou autoritarismo, este cidadão poderá muito bem julgar que não houve mudança alguma caso o governo passe da democracia representativa à ditadura.

Nota-se, portanto, que a própria idéia de democracia é ameaçada quando é pensada apenas em termos de não-interferência do governo nos negócios privados. Além disso, o uso freqüente do termo, sem referência a uma realidade social de fato democrática – como ocorre com freqüência no discurso político atual –, prepara o caminho para aqueles que pretendem evitar definitivamente as possibilidades de experiências políticas democráticas. Em um tempo onde o conservadorismo ressurgiu, os possíveis ditadores observam com prazer o esvaziamento do termo “democracia”. Se regimes ditatoriais se apossarem do poder, além de agradecerem pela legitimação que as democracias representativas conseguiram para o uso dos mais sofisticados e sutis instrumentos de controle, seus “soberanos” ficarão muito gratos pelo fato de terem elas mostrado como governar despoticamente “em nome da lei”.

Não será esta pesquisa o espaço para discorrer sobre como poderia ser uma política, de fato, democrática. Avanço apenas que, em conformidade com os valores a partir do qual ela foi realizada, o termo “democracia” não pode ser definido negativamente – “não interferência” na vida individual. Pensado a partir de sua própria etimologia, é justamente uma afirmativa que lhe confere significado; só há democracia quando os cidadãos são capazes de interferir nos negócios públicos. “Democracia”, neste sentido, não cabe junto ao termo “representativo”, nos moldes da representação dos Estados atuais. Partindo do princípio da indispensabilidade da participação direta, a única forma de representação apropriada a um sistema democrático chama-se *delegação*. Sem poder definir melhor o termo, convém dizer que a delegação envolve

poderes limitados a situações específicas e a tarefas específicas e, além disso, que permite revogar tais poderes atribuídos, independente do tempo corrido.

Em uma democracia de fato, a *Rule of law* não é o da soberania sem sujeito, mas uma efetiva soberania popular, a qual só pode ser exercida com a coletividade, pois esta é a condição de sua existência. Se no caso excepcional a decisão não puder alguma vez ser tomada, isso se deverá ao entendimento democrático de que algo tão fatal como a soberania, só existe como capacidade coletiva. Na democracia, há, portanto, uma “lei” que supera o “direito”, pois quando se prefere o fim da forma política à transgressão de seus princípios fundamentais, é porque se julga que estes princípios são superiores ao próprio Estado, e que sua manifestação deve *ser* imediatamente, ou simplesmente, *não ser*.

Sem dúvida, persiste neste entendimento uma visão trágica, mas, como afirma Wiener, é preciso um senso de tragédia quando se aproxima de um grande poder⁸⁹, e o poder de uma sociedade é suficientemente grande para despertar preocupações. Além disso, a idéia de democracia nos foi legada por uma época e um povo que observava o mundo pela tragédia⁹⁰. Sobre esta condição política, é preciso reconhecer, em primeiro lugar, que não há segurança absoluta e que a comunidade política não durará eternamente – o que os autores mais sinceros da razão de Estado também afirmavam⁹¹. Em segundo lugar, talvez seja alentador entender que assim como na vida, toda grande conquista é circunscrita a um período intermediário entre o nascimento e a morte, e que, assim como é também para o ser humano, o conhecimento desta condição natural não constitui motivo suficiente para abandonar um projeto de existência moral. Na verdade, a tragédia da comunidade política democrática será sempre menos “trágica” do que para uma pessoa, pois, como afirma Benjamin, “a

⁸⁹ Wiener, Norbert. **The human use of human beings: Cybernetics and Society**. London: Free Association Books, 1989. X, p. 184.

⁹⁰ “Tudo o que nasce está sujeito à corrupção, este sistema de governo não durará eternamente, mas se dissolverá”, afirma Platão (cf. Platão. **A República**. Trad. e org. J. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2006. VIII, p.304 [546a]) sobre sua República perfeita, na qual o governante tampouco pode transgredir a justiça em nome de sua manutenção (cf. parte I, cap. IV, 4.1).

⁹¹ Este entendimento está presente em diversos autores da filosofia política. Naudé apresenta também, no final de sua *Considerations politiques*, uma visão deste fatalismo. Friedrich, que não analisa a obra deste autor, argumenta também: “From Machiavelli to Hegel, writers on politics who were tough-minded enough to appreciate the problems of survival, would readily admit that there is no such thing as absolute security” (Friedrich, Carl J. **Constitutional Reason of State**. Providence: Brown University Press, 1957. “Conclusion”, p.113).

história é (...) um tempo saturado de ‘agoras’”⁹². Se é assim, confiando ou não no “realista” Maquiavel, que nos diz que a liberdade não desaparece como os outros costumes que podem ser alterados com a mudança de governo⁹³, nota-se que por mais que o fim seja evidente, sempre restará aquela possibilidade de “fazer explodir o continuum da história”⁹⁴ em nome da restituição de uma forma democrática de governo.

Como a ciência política mostra, o tamanho do território e o número de pessoas sob um mesmo governo, são fatores que dificultam a participação direta nos assuntos públicos. É o *federalismo*⁹⁵, portanto, que vem responder à necessidade de integração das comunidades políticas. Resumidamente, o federalismo implica na associação de entidades políticas, mas impõe limites tanto ao tamanho do território de cada ente federado, quanto do número de pessoas sob cada uma delas. O federalismo é, portanto, fundamental à preservação da democracia, tanto porque auxiliará na defesa exterior, quanto porque garantirá que o cidadão não se “dissolva” na multidão estatal.

Quando não se impõe limites à extensão territorial e populacional de uma comunidade política, faz-se a escolha pela política “esplêndida” estatal, preferindo os grandes projetos à resolução dos pequenos problemas que envolvem a organização social cotidiana. Se a opção pela grandeza da política é feita em nome da segurança do Estado e de sua liberdade, convém observar que é uma escolha mal feita, pois a grande política nos afasta das condições necessárias para obter quaisquer destes elementos. Boccacini já afirmava que “liberdade e grande potência” eram coisas incompatíveis⁹⁶. Este conhecimento talvez lhe tenha chegado por Maquiavel, que, mesmo se posicionando por uma república expansionista, afirma que aquelas que permanecem “dentro de limites exíguos” são mais duradouras, porque são capazes de evitar aquelas “duas razões pelas quais se trava guerra contra uma república: uma é querer assenhorar-

⁹² Benjamin, Walter. **Sobre o conceito da história**. In: Obras escolhidas. Vol. 1. Trad. de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987. 14, p.229.

⁹³ Cf. parte I, cap. IV, 4.3.1.

⁹⁴ Benjamin, Walter. **Sobre o conceito da história**. In: Obras escolhidas, op. cit., 15. p.230.

⁹⁵ Visto que este termo perdeu também seu significado próprio com o desenvolvimento do Estado moderno, convém dizer que não me refiro ao “federalismo” dos Estados atuais. Os Estados que se constituíram com o nome de “federação”, não abandonaram a característica unitária do “Estado”; estes são, portanto, Estados federais, e não uma federação de Estado. Onde não há soberania total dos membros associados, não pode haver uma federação com a idéia de política participativa que ela implica.

⁹⁶ Meinecke. **La Idea**..., op. cit., I, 3; p.81.

se dela; outra é ter medo de ser dominado por ela”⁹⁷. A isto o autor florentino acrescenta: “E sem dúvida acredito que, se for possível manter as coisas equilibradas desse modo, ter-se-á verdadeira vida política e verdadeira paz numa cidade”⁹⁸.

Na política moderna, o limite de um Estado não é um princípio subjacente a uma ordem social, mas o poder do outro Estado com o qual ele se depara. Discutida ou não em termos de “razão de Estado”, portanto, esta política é ainda a mesma. O motivo da mudança na linguagem política é bastante similar a um dos motivos que Meinecke aponta ao tratar do desaparecimento dos escritos sobre a razão de Estado no início do século XVIII alemão: “A questão se converte agora em algo passado de moda, não porque tivesse desaparecido da realidade, mas porque havia se tornado natural”⁹⁹. Ocorre que “razão de Estado” era uma expressão que sintetizava, no plano intelectual, uma série de conflitos histórico-sociais pelos quais a suprema instituição política da modernidade precisou passar antes de se consolidar. Uma vez consolidado o Estado e uma cultura política estatal, tais conflitos, apesar de continuarem existindo marginalmente em maior ou menor grau, já não eram tidos como desafios de porte para o Estado, mas como resquícios de outros momentos, que acabariam por desaparecer.

A partir da consolidação do Estado, parecia normal que um governo se estabelecesse sobre vastos territórios; que o Estado quisesse controlar todos os seus recursos, incluindo, entre eles, os cidadãos; parecia normal que o poder político devesse agir com eficiência máxima, indiferente aos custos desta eficiência; que o Estado exigisse que a lealdade dos cidadãos a ele fosse maior que a qualquer outro sentimento de comunidade; que o Estado regulasse a religião e a educação, e que a lei do Estado valesse mais que quaisquer outras normas, mesmo que fossem as leis naturais em sentido biológico, como a auto-preservação; parecia normal que o Estado pudesse distribuir a riqueza como bem entendesse; que o Estado cuidasse de si mesmo antes de cuidar da sociedade ou do indivíduo; parecia normal, por fim, que o Estado tivesse

⁹⁷ Maquiavel, N. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. I, 6; pp. 30-31. Interessa observar que é porque percebe também a associação entre segurança e incapacidade de expansão nos sistemas federalistas que Proudhon afirmará que “(...) condenada a uma existência pacífica e modesta, jogando na cena política um papel dos mais apagados, não é de se estranhar que a idéia de Federação tenha permanecido até nossos dias como que perdida no esplendor dos grandes Estados” (Proudhon, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**. Trad. de Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário, 2001. IX; p.110).

⁹⁸ Maquiavel. **Discursos...**, op. cit., I, 6; p.32.

⁹⁹ Meinecke. **La Idea...**, op. cit., I, 6; p. 135.

direitos que só se aplicavam a ele, isto é, privilégios: direito de mentir, direito de agir em segredo, e mesmo o direito de matar discricionariamente.

Em resumo, tudo o que causava estranheza no Estado tinha sido normalizado, e aquilo que por longo tempo havia sido motivo de conflitos agora mal podia ser percebido, pois o costume havia *anestesiado* as percepções¹⁰⁰. Depois disso, por vezes, algumas destas “normalidades” foram colocadas em questão por correntes de pensamento tão diversas como o liberalismo e o socialismo, as quais, apesar das divergências, guardavam um entendimento de que “A justiça é o atributo do homem, de que nenhuma razão de Estado pode privá-lo”¹⁰¹. Em geral, porém, esta “razão” que mantinha tais normalidades unidas não foi tratada por seu nome. Quando ressurgiu em momentos específicos do contexto político, a razão de Estado havia se tornado tema “excepcional”, porque já não se notava que ela era a razão normal pela qual o Estado dirige cotidianamente a vida em sociedade.

¹⁰⁰ “[Montaigne] refere-se (...) ao conceito de sensibilidade mental e corporal trazido dos gregos. Uma pessoa marcada pela ausência de sensibilidade, no termo grego, é *anaisthêtos*. Quanto mais alguém perde a sensibilidade para os matizes do real, mais está acostumado a ver em preto e branco, menos percebe o mundo como ele é ou pode ser. Mais se aferra ao costume e mais é dele vítima, antes de ser algoz dos outros. O costume faz com que os ouvidos, os olhos, não percebam a natureza e os homens na sua medida própria, mas segundo a régua dos preconceitos. Em certas situações, o costume muda até a percepção. Um soldado se acostuma ao barulho dos canhões enquanto para as demais pessoas ele é insuportável. Um sino que bate todo dia integra a rotina, apesar do seu incômodo para os não acostumados. (Romano, Roberto. **Razão de Estado**. Blog Filosofia. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>).

¹⁰¹ Proudhon. **Do Princípio Federativo**, op. cit., VIII, p. 100.

Referências bibliográficas:

Observação sobre referências à internet: para a bibliografia listada a seguir todas as páginas foram conferidas em junho de 2009, exceto onde há referência explícita à data de acesso.

AGAMBEM, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

AGOSTINHO, Santo. **Confissões**. Trad. J. Oliveira dos Santos e A. Ambrósio de Pina. São Paulo : Nova Cultural, 2000.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Cury. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

AJCHENBAUM, Yves Marc. **Les États- Unis, Gendarmes du Monde : pour le meilleur et pour le pire**. Paris: Libro/Le Monde, 2003.

ANDRADE, José Aluysio Reis de. **Vida e Obra**. In: *Bacon*. São Paulo: Abril Cultural, 1997.

ARANOVICH, Patrícia. **História e Política em Maquiavel**. São Paulo: Discurso Editorial, 2007.

BACON, Francis. **Ensaio**. Lisboa: Guimarães & C^a. Editores, 1952.

_____. **Essays of Francis Bacon**. Versão eletrônica disponível em: <http://manybooks.net>.

BACON, Francis. **The New Organon**. Edited by Lisa Jardine and Michael Silverthorne. Cambridge: Cambridge University Press (Virtual Publishing), 2003.

BALDINI, A. Enzo. **Botero et Lucinge: les racines de la ‘Raison d’Etat’**. In : Zarka, Yves Charles (dir.) – *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris: PUF, 1994.

BATTISTA, Anna-Maria. **Marale “privée” et utilitarisme politique en France au XVII^e siècle.** In : lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d’Etat*. Paris : PUF, 1992.

BECK, Ulrich. **Risk Society**. Londres, Sage Publication: 1986.

_____. **Critique of violence**. In : selected writings, vol. Trad. Edmund Jephcott. Cambridge, MA and London: Belknap Press/Harvard University Press, 1996.

BENJAMIN, Walter. **Critique of Violence**. In: Michael W. Jennings and Marcus Bullock (ed.) *Selected writings*, Vol.I. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

_____. **Sobre o conceito da história**. In: *Obras escolhidas*. Vol. 1. Trad. Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BORELLI, Gianfranco. **Aristotélisme politique et raison d’Etat en Italie**. In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d’Etat : théoriciens et théories de la raison d’Etat aux XVI^e et XVII^e siècles*. Paris: PUF, 1994.

BOROT, Luc. **La raison d’Etat chez James Harrington**. In: Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d’Etat : théoriciens et théories de la raison d’Etat aux XVI^e et XVII^e siècles*. Paris: PUF, 1994.

BOTERO, Giovanni. **La razón de Estado y otros escritos**. Trad. de Luciana de Stefano. Caracas, Universidade Central de Venezuela, 1962.

_____. **Della ragione di stato**. Biblioteca Italiana. 2004. Disponível em: <http://www.bibliotecaitaliana.it>.

BOUCHILLOUX, Hélène. **Justice, force: les limites de la raison d’Etat selon Pascal**. In: Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d’Etat : théoriciens et théories de la raison d’Etat aux XVI^e et XVII^e siècles*. Paris: PUF, 1994.

BREDEKAMP, Horst. **From Walter Benjamin to Carl Schmitt, via Thonmas Hobbes**. Trad. Melissa Thorson Hause and Jackson Bond. *Critical Inquiry*, Vol. 25, No. 2. The University of Chicago Press, 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1344202>. Acessado em 10/04/2008.

_____. **Stratégies visuelles de Thomas Hobbes: Le Léviathan, archétype de l’État moderne**. Trad. Denise Modigliani. França: Editions MSH, 2003.

BRÉHIER, Émile. **História da Filosofia**. Vol. I Tomo I. Trad. Eduardo Sucupira Filho. São Paulo: Mestre Jou, 1977-80 Vol. I Tomo I.

CATTEEUW, Laurie. **Réalisme et mythologie de la raison d'État: une question de mémoire historique**. In : *Revue de Synthèse*, tome 130, 6^e série, n. 2, 2009. Paris : Springer/Fondation pour la Science, 2009.

CHRÉTIEN-GONI, Jean-Pierre. **Instituto arcanæ : théorie de l'institution du secret et fondement de la politique**. In : lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d'Etat*. Paris : PUF, 1992.

CÍCERO. **De Officiis**. Trad. Maximiano Augusto Gonçalves. Rio de Janeiro: Editora Livraria H. Antunes, s/d.

DERRIDA, Jacques. **História da mentira: prolegômenos**. Trad. Jean Briant. Estudos avançados, v. 10, n. 27. São Paulo, ago. 1996.

_____. **Do direito à justiça**. In: *Força de lei*. Trad. Leila Perrone-Moisés. São Paulo, Martins Fontes: 2007.

_____. **Prenome de Benjamin**. In: *Força de lei*. Trad. Leila Perrone-Moisés. São Paulo, Martins Fontes: 2007.

DOMENACH, Jean-Marie. **La propagande politique**. Paris: PUF, 1969.

DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder: História da Filosofia Política Moderna**. Trad. Andrea Ciacchi, Líssia Cruz e Silva e Giuseppe Tosi Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DUSO, Giuseppe. **O governo e a ordem das associações: a Política de Althusius**. In: DUSO, Giuseppe (org.). *O Poder: História da Filosofia Política Moderna*. Trad. Andrea Ciacchi, Líssia Cruz e Silva e Giuseppe Tosi Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

ERNST, Germana. **La mauvaise raison d'Etat** : Campanella contre Machiavel et les politiques. In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994.

ÉSQUILO. **Prometeu cadeeiro**. In: Ésquilo. *Tragédias*. Trad. Jaa Torrano. São Paulo : Iluminuras, 2009.

FOUCAULT, Michel. **O que é um autor?** Trad. Antônio Fernando Cascais e Eduardo Cordeiro. Portugal: Passagens, 2002.

_____. **Sécurité, territoire, population : cours au collège de France, 1977-1978.** França : Seuil, Gallimard, 2004.

FRIEDRICH, Carl J. **Constitutional Reason of State.** Providence: Brown University Press, 1957.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **De las razones historicas de la razón de Estado.** In: Botero, Giovanni. *La razón de Estado y otros escritos.* Trad. de Luciana de Stefano. Caracas, Universidade Central de Venezuela, 1962.

GAUCHET, Marcel. **L'Etat au miroir de la raison d'Etat: La France et la chrétienté.** In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles.* Paris : PUF, 1994.

GERBIER, Laurent. **Chapitre VII du Prince: des principautés nouvelles.** In : Zarka, Yves Charles et Ménissier, Thierry (coord.). *Machiavel : Le Prince ou le nouvel art politique.* Paris: PUF, 2001.

HEGEL, G.W.F. **Qui Pense Abstrait?** Trad. Marie-Thérèse Bernon. *Revue d'Enseignement de la Philosophie*, 22ème année, N° 4, Avril-Mai 1972. Disponível em: <http://paris4philo.over-blog.org/article-13518103.html>. Acessado em 10/05/2011.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil.** Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Leviathan or the matter, form, and power of a commonwealth ecclesiastical and civil.** Disponível no site da Oregon State University, em: <http://oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/hobbes/leviathan-contents.html>

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda.** Trad. Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1996.

JACARANDÁ, Rodolfo de Freitas. **Pelas razões do estado: o maquiavelismo e os arcanos da estatalidade moderna.** Tese (doutorado em filosofia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2008.

JAUME, Lucien. **Fénelon critique de la raison d'Etat.** In: Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles.* Paris: PUF, 1994.

JUNQUEIRA, Mary. **Estados Unidos: a consolidação da nação**. São Paulo: Contexto, 2001.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Trad. Edson Bini, Bauru: Edipro, 2003.

_____. Conflit de la Faculté de philosophie avec la Faculté de droit. In : **Le Conflit des Facultés en trois sections**. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 1973.

_____. **Manual dos cursos de Lógica Geral**. Trad. Fausto Castilho. Campinas; Uberlândia: Ed. Unicamp; Edufu, 1998.

KANTOROWICZ, Ernst. **The King's two bodies: a study in medieval political theology**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

KETCHMAN, Ralph (ed.). **The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates**. New York: Signet Classic, 2003

KETCHMAN, Ralph. **Introduction**. In: Ketchman, Ralph (ed.). *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. New York: Signet Classic, 2003.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. Ed. Simon & Schuster: New York, 1994.

KURNAZ, Murat. **Dans l'enfer de Guantanamo**. Trad. Briggite Déchin. Fayard, 2007.

KHUN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2003.

KRAMNICK, Isaac. **Apresentação**. In: Os artigos federalistas: 1787-1788. Trad. Maria Luiza X. de A Borges. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2003. pp.3-86.

KRULIC Brigitte (ed.). **Raison(s) d'Etat(s) en Europe: traditions, usages, recompositions**. Bern, Peter Lang, 2010.

LAMY, Marcel. **Machiavel et la raison d'Etat**. Fonte: Roberto Romano. Blog Filosofia. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>.

LAZZERI, Christian e Reynié, Dominique (org.). **La raison d'Etat : politique et rationalité**. Paris : PUF, 1992.

_____. **Le pouvoir de la raison d'Etat**. Paris : PUF, 1992.

LAZZERI, Christian. **Le gouvernement de la Raison d'État**. In : Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d'État*. Paris : PUF, 1992.

_____. **Spinoza et le problème de la raison d'État**. In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'État : théoriciens et théories de la raison d'État aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris: PUF, 1994.

LEFORT, Claude. **Le travail de l'oeuvre Machiavel**. Paris : Gallimard, 1986.

LOCKE, John. **An Essay Concerning Human Understanding**. Versão digital disponível pelo site da University of Adelaide: <http://ebooks.adelaide.edu.au/l/locke/john/l81u/>. Acessado em 10/05/2011.

MADISON, James ; Hamilton, Alexander ; Jay, John. **The federalist papers**. EUA: Seven Treasures Publication, 2008.

MALHERBE, Michel. **Hobbes Thomas**. In: Philippe Raynaud et Stephane Rials (dir.). *Dictionnaire de Philosophie Politique*. PUF: Paris, 1996.

MAQUIAVEL, N. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. Sergio Bath. Brasília: Ed. UNB, 2000.

_____. **Discorsi sopra la prima deca di Tito Lívio**. Letteratura italiana Einaudi (edição de referência: Mario Martelli (org). *Tutte l'opere*. Firenze: Sanzoni, 1971). Disponível em: La biblioteca della letteratura italiana: <http://www.letteraturaitaliana.net>. Acessado em 10/05/2011.

_____. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **História de Florença**. Trad. Nelson Canabarro. São Paulo: Musa Editora, 1998.

_____. **O Príncipe** (Ed. Bilíngüe). Trad. José Antônio Martins. São Paulo: Hedra, 2007.

_____. **O Príncipe**. Tradução de Edson Bini. Hemus: Curitiba, 2002.

MARIN, Louis. **Théâtralité et pouvoir, magie, machination, machine: *Medée de Corneille***. In : lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d'État*. Paris : PUF, 1992.

MALCOLM, Noel. **Reason of State, Propaganda, and the Thirty Year's War: An Unknown translation by Thomas Hobbes**. New York: Oxford University Press, 2007.

MATHERON, Alexandre. **Passion et institutions selon Spinoza**. In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *La raison d'Etat : politique et rationalité*. Paris : PUF, 1992.

MCCULLOUGH, David. **1776 : A história dos homens que lutaram pela independência dos Estados Unidos**. Trad. Roberto Franco Valente. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 2006.

MÉCHOULAN, Henry. **La raison d'État dans la pensée espagnole au siècle d'Or, 1550-1650**. In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994.

MEINECKE, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Trad. Felipe Gonzales Vizen, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

_____. **L'idée de la raison d'État dans l'histoire des temps modernes**. Trad. Maurice Chevallier. Genève : Librairie Droz, 1973.

_____. **Machiavellism: the doctrine of raison d'État and its place in modern history**. Trad. Douglas Scott. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

MONTEIRO, João Paulo. **Vida e Obra**. In: Hobbes. São Paulo, Abril Cultural: 1999.

MORENO, Jonathan. **Mind wars: Brain research and national defense**. New York/Washington D.C.: Dana Press, 2006.

MORIN, Edgard. **Sociologia**. Trad. Maria Gabriela de Bragança. Lisboa: Publicações Europa-América, 1984.

NAUDE, Gabriel. **Considerations politiques sur les coups d'Etat**. 1667 (public.). Bibliothèque Nationale de France, *E-2892. Disponível no site da BNF: <http://gallica.bnf.fr/>.

NIETZSCHE, Friedrich. **Assim falou Zaratustra**. Trad. Mário da Silva. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

PARRY, Richard. **Episteme and Techne**. In: Edward N. Zalta (ed). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Fall 2008 Edition. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/episteme-techne/>. Acessado em 10/05/2011.

PASQUINO, Pasquale. **Police spirituelle et police terrienne**. In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *La raison d'Etat : politique et rationalité*. Paris : PUF, 1992.

PLATÃO. **A República**. Trad. e org. J.Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2006.

PICCININI, Mario. **Poder comum e representação em Thomas Hobbes**. In: Duso, Giuseppe (org.). *O poder: História da filosofia política moderna*. Petrópolis: Vozes, 2005.

PISTONE, Swergio. **Razão de Estado**. In Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. trad. Carmen C. Varrialle et al. Brasília/ São Paulo: Ed. UNB/Imprensa Oficial, 2002.

POST, Gaines. **Ratio publicae utilitatis, ratio status et 'raison d'Etat' (1100-1300)**. In : Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *Le pouvoir de la raison d'État*. Paris : PUF, 1992.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**. Trad. de Francisco Trindade, São Paulo: Imaginário, 2001.

_____. **La Guerre et La Paix**. Antony: Editions Tops / H. Trinquier, 1998.

QUINN, Daniel. **Ismael: um romance da condição humana**. Trad. Thelma Médice Nóbrega. São Paulo: Peirópolis, 1998.

REYNIE, Dominique. **Le regard souverain : statistique sociale et raison d'Etat du XVIe au XVIIIe siècle**. In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). *La raison d'Etat: politique et rationalité*. Paris: PUF, 1992.

RIBEIRO, Renato Janine. **Ao leitor sem medo, Hobbes escrevendo contra seu tempo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

RICCIARDI, Maurizio. **A república antes do Estado: Nicolau Maquiavel no limiar do discurso político moderno**. In: Duso, Giuseppe (org.). *O poder: História da filosofia política moderna*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **Príncipes e razão de Estado na Primeira Idade Moderna**. In: Duso, Giuseppe (org.). *O poder: História da filosofia política moderna*. Petrópolis: Vozes, 2005.

ROMANO, Roberto. Blog Filosofia: **Hobbes contra os trapaceiros do jogo político; Mentira e razão de Estado; Notas para uma filosofia do segredo; Notas sobre o princípio da responsabilidade no Estado; Os laços do orgulho: reflexões sobre a**

política e o mal; Razão de Estado; Raison d'Etat. Disponível em: <http://filosofiaunicamp.blogspot.com/>. Acessado em 10/05/2011.

_____. **O Caldeirão de Medéia.** São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. **O Desafio do Islã e Outros Desafios.** São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. **Os laços do orgulho: Reflexões sobre a política e o mal.** Unimontes Científica, América do Norte, 6, jun. 2008. Disponível em: <http://www.ruc.unimontes.br/index.php/unicientifica/article/view/101/97>. Acessado em: 14/06/2011.

SCATTOLA, Merio. **Ordem da justiça e doutrina da soberania em Jean Bodin.** In: Duso, Giuseppe (org.). **O Poder: História da Filosofia Política Moderna.** Trad. Andrea Ciacchi, Líssia Cruz e Silva e Giuseppe Tosi Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **Ordem e imperium: das políticas aristotélicas do começo do século XVII ao direito natural de Pufendorf.** In: Duso, Giuseppe (org.). **O Poder: História da Filosofia Política Moderna.** Trad. Andrea Ciacchi, Líssia Cruz e Silva e Giuseppe Tosi Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político.** Trad. Alvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

_____. **Teologia política.** Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SEGLARD, Dominique. **Foucault et le problème du gouvernement.** In: Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). **Le pouvoir de la raison d'État.** Paris : PUF, 1992.

SENELLART, Michel. **As Artes de Governar.** Tradução Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2006.

_____. **La raison d'Etat antimachiavélienne.** In : Lazzeri, Christian e Reynié, Dominique (org.). **La raison d'Etat : politique et rationalité.** Paris : PUF, 1992.

_____. **Y a-t-il une théorie allemande de la raison d'Etat au XVIIIe siècle ? Arcana imperii et ratio status de Clapmar à Chemnitz.** In: Zarka, Yves Charles (dir.). **Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles.** Paris: PUF, 1994.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno.** Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SONNINO, Paul. **War and game**. Fonte: Roberto Romano. Blog *Filosofia*: www.filosofiaunicamp.blogspot.com/; postado em 26/08/2008. Acessado em 10/05/2011.

SPITZ, Jean-Fabien. **Humanisme civique**. In: Philippe Raynaud et Stephane Rials (dir.). *Dictionnaire de Philosophie Politique*. PUF: Paris, 1996.

STOLLEIS, Michael. **L'idée de la raison d'Etat de Friedrich Meinecke et la recherche actuelle**. In: Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994.

TCHAKHOTINE, Serge. **Le viol des foules par la propagande politique**. Paris : Ed. Gallimard, 1952.

THUAU, Etienne. **Raison d'Etat et pensée politique à l'époque de Richelieu**. Paris: Albin Michel, 2000.

TRIOMPHE, Micheline. **Hobbes et la raison d'Etat**. In: Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994.

VASOLI, Cesare. **Machiavel inventeur de la raison d'Etat**. In: Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles*. Paris : PUF, 1994.

VATTER, Miguel E. The conflict between virtù and fortuna as modern horizon of history. In: **Between Form and Event: Machiavelli's Theory of Political Freedom**. Great Britain: Kluwer Academic Publishers, 2000.

WIENER, Norbert. **The human use of human beings: Cybernetics and Society**. London: Free Association Books, 1989.

ZALTA, Edward N. (ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Episteme and Techne. Fall 2008 Edition. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/episteme-techne/>. Acessado em 10/05/2011.

ZARKA, Yves Charles et Ménissier, Thierry (coord.). **Machiavel : Le Prince ou le nouvel art politique**. Paris: PUF, 2001.

ZARKA, Yves Charles. **Chapitre VI du Prince: l'innovation politique**. In: Zarka, Yves Charles et Ménissier, Thierry (coord.). *Machiavel : Le Prince ou le nouvel art politique*. Paris: PUF, 2001.

_____. **Introduction – Philosophie politique et raison d'Etat.** In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles.* Paris : PUF, 1994.

_____. **Raison d'État.** In: Philippe Raynaud et Stéphane Rials (dir.). *Dictionnaire de Philosophie Politique.* PUF: Paris, 1996.

_____. (dir.). **Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles.** Paris : PUF, 1994.

_____. **Raison d'Etat et figure du prince chez Botero.** In : Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles.* Paris : PUF, 1994.

_____. **Rasion d'Etat, maximes d'Etat et coup d'Etat chez Gabriel Naudé.** In: Zarka, Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'Etat : théoriciens et théories de la raison d'Etat aux XVIe et XVIIe siècles.* Paris: PUF, 1994.

Documentos internacionais

CARTA das Nações Unidas (1945). Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em tradução oficial para o português em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>.

CONVENTION (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva. (1949). Versão comentada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Disponível em: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView>.

CONVENÇÃO de Genebra III. Versão em português da *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos* da USP. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/guerra/genebra.htm.

CONVENÇÃO Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT) (Resolução 39/46, da Assembleia Geral da ONU, de 10 de dezembro de 1984).

DECLARAÇÃO Sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra os Desaparecimentos Forçados (Resolução 47/133, da Assembleia Geral da ONU, de 18 de dezembro de 1992).

ACORDO que Cria a Organização Mundial do Comércio (OMC) (1994). Disponível em português em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OMC.GATT/OMC-Acordo.htm>

CONVENÇÃO Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra os Desaparecimentos Forçados (Resolução A/RES/61/177 de 20 de dezembro de 2006).

Recursos oficiais dos Estados Unidos: leis, documentos, textos, entrevistas, declarações

Atividades legislativas e leis (Exceto quando indicado no texto)

OFFICE of the Law Revision Counsel. **Search Prior Versions of the U.S. Code**. <http://uscode.house.gov/search/prevcode.shtml>.

Textos das leis e versões do Código de leis federais dos Estados Unidos (**United States Code**)

THOMAS (The Library of Congress). <http://www.thomas.loc.gov>

“Resumo do dia” (**Daily digest**) das ações legislativas e registros do Congresso (**Congressional Record**): datas oficiais, falas dos congressistas nas sessões plenárias, textos dos projetos de lei durante a tramitação e texto final da lei.

Documentos históricos:

ESTADOS Unidos da América. **The Declaration of Independence (1776)**. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration.html>

_____. **Articles of Confederation (1777)**. In: Ketchman, Ralph (ed.). *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. New York: Signet Classic, 2003.

_____. **The Constitution of the United States of America (1787)**. Versão comentada pela CRS (*Congressional Research Service*): <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html>

_____. **Constituição dos Estados Unidos da América:** site da embaixada americana no Brasil: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=643&submenu=106&itemmenu=110>

_____. **Bill of Rights (1789).** Disponível em <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=13>.

_____. **General Order n.100 (Precedentes do Código Militar):** Instructions for the government of armies of the United States in the field/ “The Lieber Code”. 1863. *Avalon Project*, Lillian Goldman Law Library; Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/lieber.asp.

Relatórios do congresso (CRS)

CONGRESSIONAL Research Service. **CRS Annotated Constitution.** Disponível pelo *Legal Information Institute* (LII – Cornell University Law School) em: <http://www.law.cornell.edu/constitution/index.html>

CONGRESSIONAL Research Service (Charles Doyle) .**The USA PATRIOT Act: A Legal Analysis.** 15/04/2002. RL31377. Disponível em <http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf>.

CONGRESSIONAL Research Service (CRS) (Fisher, Louis). **Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power.** RL31836. 02/04/2003. Disponível em: http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RL31836_04022003.pdf.

CONGRESSIONAL Research Service (Doyle, Charles). **Administrative Subpoenas and National Security Letters in Criminal and Foreign Intelligence Investigations: Background and Proposed Adjustments.** RL32880. 15/04/2005.

CONGRESSIONAL Research Service (CRS) (Garcia, Michael John). **Renditions: Constraints Imposed by Laws on Torture.** RL32890. 12/10/2007. Disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32890.pdf>.

CONGRESSIONAL Research Service (Halstead, T.J.). **Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications.** RL33667. 17/09/2007 (Updated). Disponível em: <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33667.pdf>.

CONGRESSIONAL Research Service (Doyle, Charles). **National Security Letters in Foreign Intelligence Investigations: A Glimpse of the Legal Background and Recent Amendments.** 28/03/2008. RL33320. Disponível em <http://fas.org/sgp/crs/intel/RL33320.pdf>.

Outros Documentos acessados diretamente:

MEMORANDO do National Security Council “**NSC 10/2**”, 18/06/1948. Trechos em: <http://www.fas.org/sgp/advisory/state/covert.html>)

CIA. Documento orientando sobre Golpe de Estado no Chile: CIA, **Operating Guidance Cable on Coup Plotting, October 16, 1970.** Disponível em <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB8/ch05-01.htm>

FORD, Gerald R. **Perdão presidencial a Richard Nixon** (1974). Disponível em: <http://www.historyplace.com/speeches/ford.htm>.

NIXON, Richard. **Resposta ao perdão presidencial** que Gerald Ford lhe conferiu. Disponível em: <http://watergate.info/ford/pardon.shtml>.

DEPARTMENT of Justice (Office of Legal Counsel). **Extraterritorial Apprehension by the Federal Bureau of Investigation**, 4B Op. O.L.C. 543 (1980).

DEPARTMENT of Justice (Office of Legal Counsel). **Authority of the Federal Bureau of Investigation to Override International Law in Extraterritorial Law Enforcement Activities** (21/06/1989). Disponível em http://www.fas.org/irp/agency/doj/fbi/olc_override.pdf.

CLINTON, William J. **Presidential decision Directive (PDD-39)** (21/06/95). Disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>.

THE WHITE House. **A National Security Strategy for a New Century (1997).** Disponível em: <http://www.fas.org/man/docs/strategy97.htm>

THE WHITE House. **A National Security Strategy for a New Century (1998).** Disponível em: <http://www.fas.org/man/docs/nssr-98.pdf>

ALBRIGHT, Madeleine. **Entrevista à NBC** (19/02/98). Disponível em: <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980219a.html>.

THE WHITE House. **A National Security Strategy for a New Century (1999).** Disponível em: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/nssr99.pdf

THE WHITE House. **National Security Strategy for a global Age (2000)**. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-0012.pdf>

BUSH, George W. **Discurso de posse (20/01/01)**. Disponível em: <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/inauguration/2001/transcripts/template.html>

BUSH, George W. Discurso de 12/09/01. **Bush's Remarks to the Nation on the Terrorist Attacks**. New York Times. 12/09/01. Disponível em: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C00E5D91238F931A2575AC0A9679C8B63&scp=56&sq=&st=nyt>.

ASCHCROFT, John. Depoimento no Senado. United States Senate (Committee on the Judiciary). **Hearing Before the Committee on the Judiciary: Homeland Defense**, 25/09/2001. Washington: Government Printing Office (GPO), 2002. Disponível em: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81140.wais.pdf.

BUSH, George W. **Discurso de ao Congresso americano (20/09/01)**. Disponível em <http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>.

BUSH, George W. **The President's Radio Address (29/09/2001)**. Woolley, John T. and Peters, Gerhard. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=24999>.

BUSH, George W. **Discurso na assinatura do Patriot Act (26/10/2001)**. Disponível em: http://www.pbs.org/newshour/bb/terrorism/bush_terrorismbill.html.

MILITARY Order. **Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism (13/11/2001)**. Federal Register 57833.

BUSH, George W. **2002 State of the Union Address**. Woolley, John T. and Peters, Gerhard. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29644>.

DEPARTMENT of Justice. **Letter from U.S. Attorney General John Ashcroft to Pres. Bush**. 01/02/02. Disponível em: <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/torture/jash20102ltr.html>.

THE WHITE House. **Status of Detainees at Guantanamo**. 07/02/02. Woolley, John T. and Peters, Gerhard. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA:

University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=79402>.

FLEISCHER, Ari. **Press Briefing** (07/02/02). Woolley, John T. and Peters, Gerhard – The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=61628>.

THE WHITE House. **The National Security Strategy of the United States of America (2002)**. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.htm>.

DEPARTMENT of Justice (Office of the Inspector General). **The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks** (Jun. 2003). Disponível em <http://www.usdoj.gov/oig/special/0306/index.htm>.

BUSH, George W. **Coletiva de imprensa** em encontro com Tony Blair (2003). Transcrição em: Woolley, John T. and Peters, Gerhard. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=552>.

BUSH, George W. **Memorando ao secretário de Defesa (Rumsfeld)**, autorizando o julgamento, de Hamdam (2003): <http://www.defenselink.mil/news/Dec2005/d20051215prtbHamdan.pdf>.

CIDADE de Chicago. Resolução condenando o Patriot Act: **City of Chicago Resolution (01/10/03)**. Disponível em: <http://www.bordc.org/detail.php?id=190>.

BUSH, George W. 2004 **State of the Union Address (20/01/04)**. Disponível em <http://stateoftheunionaddress.org/2004-george-w-bush>.

BILGIN, Selkuc. Declaração para o julgamento de Murat Kurnaz: **Affidativ of Selkuc Bilgin**. Bremen (04/11/04). Disponível, com uma série de documentos sobre o caso Kurnaz pelo site Center for Social Justice, da Sheton Hall – Law: <http://law.shu.edu/cs/j/kurnaz/>.

NATIONAL Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. **The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Executive summary** (2004).

NATIONAL Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. **The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States** (2004). Disponível em: <http://www.9-11commission.gov/>

BUSH, George W. **Discurso da segunda posse (20/01/05)**. Disponível em <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4460172>.

UNITED States Senate. **Oversight of the USA PATRIOT Act. Hearings Before the Committee On The Judiciary United States Senate**. One Hundred Ninth Congress. First Session. April 5, And May 10, 2005. Serial No. J-109-10. Washington: U.S. Government Printing Office, 2005. Disponível em: <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/pdf/109hrg/24293.pdf>.

BUSH, George W. **Pronunciamento de radio**. Embaixada Americana no Brasil. Bush pede que o Congresso renove a Lei Patriot. 10/12/05. Disponível em: <http://embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=3962&submenu=press.inc.php&itemmenu=21>. Trechos em inglês: New York Times. Bush on the Patriot Act and Eavesdropping. 18/12/05. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2005/12/18/politics/18radio.html>.

BUSH, George W. **Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005** (09/03/06). John T. Woolley and Gerhard Peters. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65326>.

BUSH, George W. **Statement on Signing the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act, 2006** (30/12/05). Woolley, John T. and Peters, Gerhard. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65259>.

DECLARAÇÃO do tenente coronel Stephen Abraham sobre os *Combatant Status Review Tribunal (CSRT)* (2007): Appendix – **Declaration of Stephen Abraham**. In: Khaled A. F. Al Odah, et Al., Petitioners, v. United States of America, et Al., Respondents - On Petition for Writ of Certiorari to the United States Court of Appeals for The District of Columbia Circuit Reply to Opposition to Petition for Rehearing. Supreme Court of the United States. No. 06-1196. Disponível em: <http://www.scotusblog.com/movabletype/archives/Al%20Odah%20reply%206-22-07.pdf>.

GOVERNMENT Accountability Office (GAO). **GAO Letter Opinion B-308603, Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts**. 18/06/07. Disponível em: <http://www.coherentbabble.com/signingstatements/GAO/GAO-B-308603.pdf>.

BUSH, George W. Declaração de Estado de Emergência. Proc. No. 7463. **Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks** (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007). Disponível em: http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50/usc_sec_50_00001621----000-notes.html

DEPARTMENT of State. **Foreign Terrorist Organization**. Fact Sheet. 08/04/08. Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/08/103392.htm>

BARACK Obama. **Memorandum on Presidential Signing Statements** (11/03/09) (publicado no *Federal Register*). DCPD Number: DCPD200900138. Disponível em: <http://fdsys.gpo.gov/fdsys/delivery/getcontent.action?filePath=http%3A//www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD200900138/html/DCPD200900138.htm>.

BARACK Obama. **Executive Order [13492] -- Review and Disposition Of Individuals Detained At The Guantánamo Bay Naval Base And Closure Of Detention Facilities**. 22/01/09. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ClosureOfGuantanamoDetentionFacilities/.

Jurisprudência americana citada: (disponíveis em <http://supreme.justia.com/>; <http://www.oyez.com/>):

The Exchange v. McFaddon, 11 U.S. 7 Cranch 116 (1812)

Brown v. United States, 12 U.S. 8 Cranch 110 110 (1814)

McCulloch v. Maryland 17 U.S. 316 (1819)

Durand v. Hollins, 8 F. Cas. 111 (C.C.S.D.N.Y. 1860)

Ex parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866).

United States v. Rauscher, 119 U.S. 407 (1886)

Ker v. Illinois, 119 U.S. 436, 438 (1886)

In re Ross, 140 U.S. 453 (1891)

The Paquete Habana, 175 U.S. 677 (1900)

United States v. Bowman, 260 U.S. 94 (1922)

Myers v. United States 272 U.S. 52 (1926)

Ex Parte Quirin, 317 U.S. 1 (1942)

Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944)

United States v. Di Re, 332 U.S. 581 (1948)

Frisbie v. Collins, 342 U.S. 519, 522 (1952)

Reid v. Covert, 354 U.S. 1 (1957)

Kennedy v. Mendoza-Martinez, 372 U.S. 144 (1963)

Garcia-Mir v. Meese III Fernandez-Roque, 788 F.2d 1446.

United States v. Verdugo-Urquidez, 494 U.S. 259 (1990)

United States v. Alvarez-Machain (91-712), 504 U.S. 655 (1992)

Bush v. Gore, 531 U.S. 98 (2000)

Kyllo v. United States, 533 U.S. 27 (2001)

Sosa v. Alvarez-Machain, 542 U.S. 692 (2004)

Rumsfeld v. Padilla, 542 U.S. 426 (2004)

Hamdi v. Rumsfeld, 542 U.S. 507 (2004)

Rasul v. Bush, 542 U.S. 466 (2004)

Hamdan v. Rumsfeld, 548 U.S. 557 (2006)

El-Masri v. United States, No. 06-1613 (2007)

Boumediene v. Bush, 553 U.S. ____ (2008)

Artigos jornalísticos, acadêmicos e jurídicos e textos informativos diversos (Observação: Exceto em casos citados, os textos do New York Times foram retirados do site: www.nyt.com).

AFP. **Fugitive financier Robert Vesco reported dead in Cuba**. 03/05/08. Disponível em: http://afp.google.com/article/ALeqM5g-NegiiU_vUmZpJPYjFRZDiEGDxQ.

_____. **Câmara de Representantes dos EUA confirma leis antiterroristas**. Folha de São Paulo. 07/03/06. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2006/03/07/ult34u149442.jhtm>.

_____. **Persistência da ameaça terrorista justifica escutas, diz Bush**. Folha de São Paulo. 23/01/06. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u91875.shtml>.

_____. **EUA continuam violando os DH com prisões secretas, desaparecidos e torturas**. 31/01/08. Disponível em: <http://acertodecontas.blog.br/atualidades/eua-continuam-violando-os-dh-com-prisoas-secretas-desaparecidos-e-torturas/>.

_____. **Metade dos americanos aprova tortura contra terroristas**. Folha on line. 25/06/08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u415863.shtml>.

ALDINGER, Charles. **Halliburton to Build New Cells at Guantanamo Base**. Reuters. 27/07/02. Disponível em: <http://www.commondreams.org/headlines02/0727-02.htm>.

ALISON Mitchell and Todd S. Purdum. **Ashcroft, Seeking Broad Powers, Says Congress Must Act Quickly**. New York Times, 01/10/01.

AMBROSIO, Marcelo. **Quem são os agentes da CIA envolvidos em seqüestro**. Disponível em: <http://www.jblog.com.br/marceloambrosio.php?itemid=3468>.

AMERICAN Bar Association (ABA). **Blue-ribbon task force finds President Bush's signing statements undermine separation of powers**. 24/07/06. Disponível em: <http://www.abanet.org/media/releases/news072406.html>.

AMERICAN Civil Liberties Union (ACLU). **Patriot Act – Eight Years Later**. Disponível em: <http://www.reformthepatriotact.org/>

_____. **ACLU Challenges Government No-Fly List**. Disponível em: <http://www.aclu.org/safefree/general/17234res20030606.html>.

_____. **Obama Endorses Bush Secrecy On Torture And Rendition.** 04/02/09. Disponível em: http://www.aclu.org/safefree/torture/38662prs20090204.html?s_src=RSS.

AMERICAN Law Institute (ALI). **Restatement Third of Foreign Relations Law of United States (1987).**

AMERICAN Library Association (ALA). **ALA president releases statement regarding USA PATRIOT Act Senate Judiciary Committee Hearing.** 07/04/05. Disponível em: <http://www.ala.org/ala/newspresscenter/news/pressreleases2005/april2005/pahstatement.cfm>.

AMNESTY International. **Rendition' and secret detention: A global system of human rights violations.** Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL30/003/2006/en/dom-POL300032006en.html>.

_____. **Military Commissions Act of 2006 – Turning bad policy into bad law.** AI Index: AMR 51/154/2006. 29/09/2006. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR51/154/2006/en/509acb93-d3eb-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr511542006en.pdf>.

_____. **Sana'a Appeal.** 11/04/2004. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL30/018/2004/en/dom-POL300182004en.html>.

_____. **The Gulf and the Arabian Peninsula: Human rights fall victim to the 'War on Terror'.** Disponível em: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMDE040022004>.

_____. **USA: Torture and secret detention: Testimony of the 'disappeared' in the 'war on terror'.** Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR51/108/2005/en/dom-AMR511082005en.html>.

ANDERSON, Kenneth. **Law and Terror: This is a democracy. Congress must legislate. Policy Review No. 139.** Hoover Press: Out./Nov. 2006. Disponível em : <http://www.hoover.org/publications/policyreview/4291122.html>.

ARSANI, Sheetal. **Security versus Liberty: Striking the Right Balance. A Comparison of Anti-Terror Provisions in India and the United States.** 3 German Law Journal 9 - European & International Law. 1º de setembro de 2002. Disponível em <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=186>).

AUSTEN, Ian. **Canadian Manual Has U.S. on Torture List.** New York Times. 18/01/08.

BABINGTON, Charles and Fletcher, Michael A. House Passes One-Month Extension of Patriot Act. Washington Post. 22/12/05.

BALZACQ, Thierry. Entrevista ao *Le Monde*. Em português pelo UOL Mídia Global. 07/11/06. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2006/11/07/ult580u2218.jhtm>.

BATISTA Jorge, Nuno. Elementos históricos que conduziram à OMC. Disponível *on-line* em http://www.ciari.org/investigacao/elementos_conduziram_omc.pdf.

BBC. First Guantanamo video released. 15/07/08. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7507216.stm>.

_____. **The battle for free trade.** Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1999/11/99/battle_for_free_trade/534014.stm.

BELLI, Benoni. **O fim da Guerra Fria: algumas implicações para a política externa brasileira.** Disponível em <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/1996/97.pdf>

BELLO, Walden. **La crisis del proyecto globalizador y la "nueva economía" de Bush.** 20/08/2003. Disponível em http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=walden_esp

BERGER, Jennifer Van. **The Unitary Executive: Is The Doctrine Behind the Bush Presidency Consistent with a Democratic State?** Disponível em: http://writ.news.findlaw.com/commentary/20060109_bergen.html.

BERKE, Richard L. **Bush 'Is My Commander,' Gore Declares in Call for Unity.** New York Times. 30/09/01.

BERMAN, Nathaniel. **The Law Of War as a Field of Battle.** Artigo para workshop na *University of Texas.* 05/12/05. Disponível em <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/humanrights/events/Papers/Berman,%20Law%20of%20War.pdf>.

BORRADORI, Giovanna. **An excerpt from 'Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida'.** University of Chicago Press, 2003. Disponível em <http://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/066649.html>.

BOYD-Barrett Claudia. **Ex-Al-Qaeda Jose Padilla é condenado a 17 anos nos EUA.** O Estado de São Paulo (Reuters). 22/01/08. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,ex-al-qaeda-jose-padilla-e-condenado-a-17-anos-nos-eua,113363,0.htm>.

BROAD, William J. **The Nation; Smaller, Cheaper, Stealthier, Deadlier.** New York Times. 11/02/01.

BUMILLER, Elisabeth. **A Softer Tone From Bush on Ukraine Points to a Quandary for U.S.** New York Times. 30/11/04.

BURNS , John F. **Why Saddam Hussein Is Back Onstage.** New York Times. 04/03/01.

_____. **C.I.A. Used a British Island to Transport Terrorism Suspects.** New York Times. 22/02/08.

BUSH, Jonathan. **How did we get here? Foreign abduction after Alvarez Machain.** 45 *Stan. L. Rev* 939 (1993).

CANZIAN, Fernando. **Bush pretende ampliar medidas contra o terror.** Folha de São Paulo. 11/09/03. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u62905.shtml>.

_____. **Bush: missão cumprida.** 19/10/08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/fernandocanzian/ult1470u457997.shtml>.

CARROLL, James. **CIA's darkest secret.** 02/07/07. The Boston Globe. Disponível em: http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2007/07/02/cias_darkes_t_secret/.

CARTA Maior. **Movimentos civis reagem à histeria antiterror nos EUA.** 13/09/03. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=1178.

CASSEL, Elaine. **Chicago Condemns Patriot Act.** 02/10/03. Disponível em: <http://www.counterpunch.org/cassel10022003.html>.

CENTER for Constitutional Rights. **The State of Civil Liberties in the US One Year After 9/11.** 2002. nota 19. Disponível em: http://www.derechos.org/nizkor/excep/ccr.html#N_19_.

CENTER for Democracy and Technology (CDT). **Four More Years: PATRIOT Provisions Renewed.** 02/06/11. Disponível em: <http://www.cdt.org/policy/four-more-years-patriot-provisions-renewed>. Acessado em 15/06/2011.

CENTER for National Security Studies. **Secret arrests.** Disponível em: <http://www.cnss.org/>

CHANG, Nancy. **The USA PATRIOT Act: What's So Patriotic About Trampling on the Bill of Rights?** Center for Constitutional Rights. Novembro de 2001. Disponível em <http://www.ratical.org/ratville/CAH/USAPAAalyze.html>).

CHARNEY, Marc D. **Crossroads; The World Starts Getting in the Superpower's Way.** New York Times. 25/03/01.

CHEVIGNY, Paul. **A Repressão nos Estados Unidos Após os Atentados de 11 De Setembro.** In: *Sur-Revista Internacional de Direitos Humanos*, Ano I n.1. 1º semestre de 2004.

CNN. **Groups criticize McCain for calling U.S. 'Christian nation'.** 01/10/07.

_____. **Kissinger resigns as head of 9/11 commission.** 13/12/02. Disponível em: <http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/12/13/kissinger.resigns/>.

COCKBURN, Alexander. **Starring Jimmy Carter, in War and Peace.** *The Nation*. 04/11/02.

CROSSETTE, Barbara. **Annan May Meet Taliban.** New York Times. 11/03/01.

DANTAS, Iuri. **Ressabiado com Bush, Congresso estende Patriot Act só por um mês.** Folha de São Paulo. 04/02/06. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0402200605.htm>.

DÁVILA, Sérgio. **Bush tenta 'tática do medo' para reverter pesquisas.** 01/11/06. Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0111200613.htm>.

_____. **Patrulha muda eleição na divisa com EUA.** Folha de São Paulo. 02/07/06. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0207200602.htm>.

DEAN, John W. **The Problem with Presidential Signing Statements: Their Use and Misuse by the Bush Administration.** 13/01/06. Disponível em: <http://writ.news.findlaw.com/dean/20060113.html>

_____. **Military Tribunals: A Long And Mostly Honorable History.** Find Law. 07/12/01. Disponível em <http://writ.news.findlaw.com/dean/20011207.html>.

DEMPSEY, James X. **Why Section 206 Should be Modified.** In: Baker, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). *Patriot Debates*. ABA (American Bar Association). Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/206-2#opening>

_____. **Replies. Section 213**; In: Baker, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). *Patriot Debates*. ABA (American Bar Association). Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/section-213>.

DER Spiegel. **Especial A guerra secreta dos EUA: no rastro da CIA**. Versão em português pelo UOL Mídia Global. 13/12/05. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/derspiegel/2005/12/13/ult2682u66.jhtm>.

DEROSA, Mary. **Section 206. Roving Surveillance Authority under FISA**. In: Baker, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). *Patriot Debates*. ABA (American Bar Association). Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/206-2#opening>.

DEUTSCHE Welle. **Especial: Europa e a CIA**. 14/12/05. Disponível em: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1817599,00.html>

DINH, Viet D. **USA Patriot Act**. 5 German Law Journal No. 5. 01/05/2004. Disponível em <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=421>

DIREITO Global. **Vara de Execuções Penais do ES interdita prisão-contêiner**. 10/02/09. Disponível em http://www.direitoglobal.com.br/index2.php?pag=ver_noticia&cod_noticia=7400.

DRUTMAN, Lee and Cray, Charlie. **Halliburton, Dick Cheney, and Wartime Spoils**. Commondreams.org. 03/04/03. Disponível em <http://www.commondreams.org/views03/0403-10.htm>.

DUARTE, Marcelo da Silva. **A idade da mentira**. Carta Maior. 17/12/08. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4055.

DUNHAM, Will. **EUA admitem que presos estão protegidos por Convenção de Genebra**. Reuters. 11/07/06. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2006/07/11/ult729u58470.jhtm>

EÇA, Luiz. **O seqüestro das leis**. Correio da Cidadania. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/antigo/ed537/luizeca.htm>

EFE. **Berlusconi e Prodi poderão depor sobre suposto seqüestro de imame pela CIA**. 14/05/08. Disponível em: <http://www.clicabrasilia.com.br/portal/noticia.php?IdNoticia=57223>.

_____. **Bush renova Patriot Act após batalha no Congresso americano**. Folha de São Paulo. 09/03/06. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u93439.shtml>.

_____. **Mil pessoas protestam em Manila contra nova lei antiterrorista.** 13/07/07. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2007/07/13/ult1807u38167.jhtm>.

EGGEN, Dan. **FBI Found to Misuse Security Letters.** 14/03/08. Washington Post. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/03/13/AR2008031302277.html>

EISLER, Peter. **Terrorist watch list hits 1 million.** USA Today. 10/03/09. Disponível em: http://www.usatoday.com/news/washington/2009-03-10-watchlist_N.htm

ERIC, Lichtblau. **At Home in War on Terror: Viet Dinh has gone from academe to a key behind-the scenes role. Conservatives love him; others find his views constitutionally suspect.** Los Angeles Times. 18/09/02. Disponível em: <http://www.asianam.org/viet%20dinh.htm>.

ERLANGER, Steven. **The Balkans; A One-Time Ally Becomes the Problem.** New York Times. 25/03/01.

EVANGELISTA, Fernando. **O recado da juventude.** Caros Amigos nº53, agosto de 2001.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil.** São Paulo: Ed. USP, 2003.

FEDERATION of American Scientists (FAS). **Senator Feinstein Introduces Legislation to Close Detention Facility at Guantanamo Bay, Cuba.** 30/04/07.

FOLHA de São Paulo. **Justiça dos EUA vê irregularidade em investigações do FBI.** Folha on line. 09/03/07. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u105313.shtml>.

_____. **Secretário da Justiça exerce função dupla.** 22/03/07.

_____. **Cidades dos EUA temem abusos em luta antiterror e pedem moderação.** 24/12/02. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u49512.shtml>.

_____. **Bush e Congresso rumam para confronto.** 22/03/07. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2203200701.htm>.

_____. **Escândalo na Justiça dos EUA envolve Casa Branca.** 14/03/07. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1403200705.htm>.

_____. **Relatório dos EUA sobre violações de direitos humanos contém autocritica.** 07/03/07. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0703200703.htm>.

_____. **Senado fecha acordo para Patriot Act.** 11/02/06. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1102200611.htm>.

_____. **Suprema Corte anula aval de tribunal a superpoderes de prisão para presidente.** 10/03/09. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1003200902.htm>.

_____. **Pesquisa aponta racha na opinião americana sobre fim de Guantánamo.** Folha on line. 04/02/09. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u498779.shtml>.

_____. **Guantánamo dá tratamento ‘de primeira’ a presos, dizem EUA.** 08/03/06. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0803200604.htm>.

FOLLANSBEE, Joe. **On Thin ICE (the story of the Hamoui family as seen in Law & Politics).** Detention Watch Network. 18/12/07. Disponível em: <http://www.detentionwatchnetwork.org/node/501>.

FOOT, John. **The Rendition of Abu Omar.** 02/08/07. London Review of Books. Disponível em: http://www.lrb.co.uk/v29/n15/foot02_.html.

FREI Betto. **Globalização e Direitos Humanos.** Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorio2001/relatorio029.htm>.

GELLMAN, Barton. **The FBI's Secret Scrutiny – In Hunt for Terrorists, Bureau Examines Records of Ordinary Americans.** Washington Post. 6/11/05. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/05/AR2005110501366_pf.html.

GILGOFF, Dan. **Interview with Minority Whip Eric Cantor, the House's only Jewish Republican.** U.S. News. 19/12/08. Disponível em: <http://www.usnews.com/news/blogs/god-and-country/2008/12/19/interview-with-minority-whip-eric-cantor-the-houses-only-jewish-republican>. (Acessado em 15/06/11).

GLABERSON, William. **Administration Draws Fire For Report on Guantánamo.** New York Times. 24/02/09.

_____. **Former Prosecutor to Testify for Detainee.** New York Times. 28/02/08.

_____. **Release of 17 Guantánamo Detainees Sputters as Officials Debate the Risk.** New York Times. 15/10/08.

GODOY, Denyse. **Comitê do Senado aprova intimação a Rove**. Folha de São Paulo. 23/03/07. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2303200703.htm>

_____. **Senado aprova retirada do Iraque**. Folha de São Paulo. 30/03/07. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2704200708.htm>.

GORDON, Michael R. **When an Open Society Is Wielded as a Weapon Against Itself**. New York Times. 12/09/01).

GREENHOUSE, Linda. **Ideas & Trends: Divided They Stand; The High Court and The Triumph of Discord**. New York Times. 15/07/01.

_____. **The Nation; As Crime Ebbs, Top Court's Privacy Rulings Flow**. New York Times. 17/06/01.

_____. **Supreme Court Refuses to Hear Torture Appeal**. New York Times. 09/10/07.

_____. **A 2nd Case on Detainees Complicates Deliberations**. New York Times. 06/02/08.

_____. **Bush Appeals to Justices on Detainees Case**. New York Times. 15/02/08.

GRUNWALD, Michael. **A Combative Clinton Defends Record on Fighting Terrorism: Former President Faults Neocons for Inaction on Bin Laden**. Washington Post, 24/09/06. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/23/AR2006092300928.html>.

HAARETZ Service and Reuters. **Netanyahu says 9/11 terror attacks good for Israel**. 16/04/2008. Disponível em: <http://www.haaretz.com/hasen/spages/975574.html>.

HAFETZ, Jonathan. **How a Military Officer's Sworn Declaration Sheds New Light on Guantanamo's Flawed Detention System**. Find Law. 29/06/07. Disponível em: http://writ.news.findlaw.com/commentary/20070629_hafetz.html.

HANSELL, Saul and Lichtblau, Eric. **U.S. Wants Companies to Keep Web Usage Records**. New York Times. 02/06/06.

HARRIS, Paul. **Soldier Lifts Lid on Camp Delta**. The Observer. 08/05/05. Disponível em: <http://www.commondreams.org/headlines05/0508-03.htm>

HERBERT, Bob. **Dangerous Territory**. New York Times. 19/12/05.

HULSE, Carl. **House Blocks a Provision for Patriot Act Inquiries**. New York Times. 16/06/05.

HUMAN Rights Watch. **Sweden Violated Torture Ban in CIA Rendition**. 9/11/06. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/news/2006/11/09/sweden-violated-torture-ban-cia-rendition>.

INTERNATIONAL Committee of the Red Cross (ICRC). **Official Statement – The relevance of IHL in the context of terrorism**. 21/07/05. Disponível em: <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/terrorism-ihl-210705>.

INTERNATIONAL Herald Tribune (The Associated Press). **Lawsuit demands German government pursue extradition of CIA agents**. 09/06/08. Disponível em: <http://www.ihl.com/articles/ap/2008/06/09/news/Germany-CIA-Kidnap-Claim.php>.

INTERNATIONAL Herald Tribune (IHT). **Italy indicts 31 linked to CIA rendition case**. 15/02/07.

JARREAU, Patrick. **George W. Bush lança sua campanha com um discurso de combate**. Le Monde. 22/01/04. Disponível pelo UOL Mídia Global: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2004/01/22/ult580u1018.jhtm>.

JAUVERT, Vincent. **Les révélations d'un ancien conseiller de Carter : « Oui, la CIA est entrée en Afghanistan avant les Russes... »**. Le Nouvel Observateur, no. 1732. 15/01/98. Disponível em: <http://hebdo.nouvelobs.com/hebdo/parution/p1732/articles/a19460-.html?xtmc=zbigniewbrzezinski&xtcr=46>.

JEFFREY Rosen. **Who's Watching the F.B.I.?** New York Times. 15/04/07.

JOE Conason. **McCain's scary economic advisor**. 30/05/2008. Disponível em: http://www.salon.com/opinion/conason/2008/05/30/mccain_gramm/

JOHN, Mark. **EUA dizem que não extraditarão agentes da CIA para a Itália**. UOL (Reuters). 28/02/07. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2007/02/28/ult729u65219.jhtm>.

JOHNSTON, David. **F.B.I. Gets New Chief**. New York Times. 05/08/01.

KALFON, Pierre. **La mise à mort de la démocratie chilienne**. In: *Les États- Unis, Gendarmes du Monde : pour le meilleur et pour le pire*. Paris: Librio/Le Monde, 2003.

KAPLAN, Robert D. **Equal Alliance, Unequal Roles**. New York Times. 27/03/08.

KHAN, Liaquat Ali. **Partners in Crime – Friendly Renditions to Muslim Torture Chambers**. 06/06/05. Disponível em: <http://www.counterpunch.org/khan06062005.html>.

KIRGIS, Frederic L. **International Agreements and U.S. Law**. maio de 1997. Disponível em: <http://www.asil.org/insigh10.cfm>.

KRUGMAN, Paul. **Trust and Betrayal**. New York Times. 28/03/07.

LACEY, Marc e Kandell, Jonathan. **A Last Vanishing Act for Robert Vesco, Fugitive**. New York Times, 03/05/08

LAFER, Celso e Fonseca Júnior, Gelson. **Questões para a diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)**. In: Fonseca Júnior, Gelson & Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília/São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994, vol. 1.

LANDLER, Mark. **Um tribunal alemão enfrenta CIA por abdução**. New York Times. 01/02/07. Disponível pelo UOL Mídia Global: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/nytimes/2007/02/01/ult574u7250.jhtm>.

LE Monde. **Fechar Guantánamo, e depois?** 23/01/09. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2009/01/23/ult580u3523.jhtm>.

LEE Myers, Steven and Thee, Megan. **Americans Feel Military Is Best at Ending the War**. New York Times. 10/09/07.

LESER, Eric. **Dois anos de perseguição não conseguiram reduzir a ameaça terrorista da Al Qaeda**. Le Monde. 11/09/03. Disponível pelo UOL Mídia Global: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2003/09/11/ult580u887.jhtm>.

LESNES, Corine. **Le cauchemar des musulmans américains**. Le Monde. 03.11.06. Disponível em: http://www.cciq.org/newsite/index.php?option=com_content&task=view&id=403&Itemid=39.

_____. **Opinião: sobre a ‘recriação’ da América**. 15/01/08. Le Monde. Disponível em português pelo UOL Mídia Global: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2008/01/15/ult580u2866.jhtm>.

_____. **George W. Bush é alvo de ataques dos defensores das liberdades civis**. Le Monde. 19/10/06. Disponível pelo UOL Mídia Global em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2006/10/19/ult580u2192.jhtm>.

LEWIS, Neil A. and Toner, Robin. **Democrats In Senate Are Pressured On Terror Bill.** New York Times. 03/10/01.

Lichtblau, Eric. **After Talk of Compromise, Panel Is Again Split on Patriot Act.** New York Times. 25/05/05.

_____. **Antiterrorism Law Defended as Hearings Start.** New York Times. 06/04/05.

_____. **Senate Makes Permanent Nearly All Provisions of Patriot Act, With a Few Restrictions.** New York Times. 30/07/05.

_____. **Antiterrorism Law Defended as Hearings Start.** New York Times. 06/04/05.

_____. **Auditoria descobre atraso na autorização para espionar suspeitos de terrorismo.** New York Times. 28/04/05. Disponível pelo UOL Mídia Global: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/nytimes/2005/04/28/ult574u5361.jhtm>.

_____. **Citing Free Speech, Judge Voids Part of Antiterror Act.** New York Times. 27/01/04.

LICHTBLAU, Eric and Hulse, Carl. **Lawmakers Agree to Renew Patriot Act.** New York Times. 14/07/05.

LIND, Michael. **America is not a Christian nation.** Salon. 14/04/09. Disponível em : http://www.salon.com/opinion/feature/2009/04/14/christian_nation/index.html.

LINDSEY, Daryl. **Thousands protest Bush's Inauguration.** 20/01/01. Disponível em <http://archive.salon.com/politics/feature/2001/01/20/protests/index.html>.

LIPTAK, Adam. **Judge Voids F.B.I. Tool Granted by Patriot Act.** New York Times. 07/09/07.

_____. **Justices Erase Ruling That Allowed Detention.** New York Times. 06/03/09.

_____. **U.S. Imprisons One in 100 Adults, Report Finds.** New York Times. 29/02/08.

LONG, Gideon. **Gonzales defends conditions at Guantanamo.** Reuters. 07/03/06. Disponível em: <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/press-coverage-2006/march-2006/gonzales-defends-conditions-at-guantanamo/>.

MAC Donald, Heather. **Sneak-and-Peek in the Full Light of Day**. In: Baker, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). *Patriot Debates*. ABA (*American Bar Association*) Disponível em <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/section-213>.

MANN, Robert. **The Top-Drawer in the Cabinet**. New York Times, 05/08/01.

MARINER, Joanne. **The Trials of Abu Omar**. Find law. 12/03/08. Disponível em <http://writ.news.findlaw.com/mariner/20080312.html>.

MARTIN, Kate. **Preventive Detention of Immigrants and Non-Citizens in the United States since September 11th**. Refuge. Volume 20, No. 4. Agosto de 2002. Disponível em: <https://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/viewFile/21270/19941>.

MARTINS Filho, José Roberto. **A luta do Santo Guerreiro contra o Dragão da Maldade: Considerações sobre o 11 de setembro**. In: Idéias. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Ano 10 (2), Terrorismo e Guerra. Campinas: Unicamp, 2003.

MASCOLO, Georg and Gebauer, Matthias. **The CIA in the Dock**. Der Spiegel. 10/01/07. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/0,1518,458821,00.html>.

MAYER, Jane. **The Experiment**. The New Yorker. 11/07/05. Disponível em: http://www.newyorker.com/archive/2005/07/11/050711fa_fact4?currentPage=all.

MAZZETTI, Mark. **Intelligence Chief Says Al Qaeda Improves Ability to Strike in U.S.** New York Times. 06/02/08.

MCCARTHY, Andrew C. **Why Sections 214 and 215 Should be Retained**; in Baker, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). *Patriot Debates*. ABA (*American Bar Association*). Disponível em <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/sections-214-and-215>.

MENDONÇA, Maria Luisa. **América Sitiada**. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.social.org.br/artigos/artigo001.htm>.

MERTENS, Thomas. **Criminal Justice after 9-11: ICC or Military Tribunals**. 5 German Law Journal no. 5. 01/05/04. Disponível em: http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol05No05/PDF_Vol_05_No_05_545-568_special_issue_Mertens.pdf.

MITCHELL, Alison and Berke, Richard L. **Differences Are Put Aside As Lawmakers Reconvene**. New York Times. 13/09/01.

MITCHELL, Alison and Purdum, Todd S. **Ashcroft, Seeking Broad Powers, Says Congress Must Act Quickly**. New York Times. 01/10/01.

_____. **Ashcroft Confirmed, 58-42**. New York Times. 04/02/01.

NEW York Times. **The Trust Gap**. Editorial. 12/02/06.

_____. **White House of Mirrors**. Editorial. 24/06/07.

_____. **Bush Blocks Strike**. Week in Review. 11/03/01.

_____. **The Kissinger Commission**. Editorial. 29/11/02.

_____. **White House E-Mail Gone Missing**. Editorial. 01/03/08.

_____. **Horrifying and Unnecessary**. Editorial. 02/03/08.

_____. **Return of the Patriot Act**. Editorial. 18/11/05.

_____. **Unnecessary Powers**. Editorial. 11/07/05.

_____. **Movimento pede punição de John Yoo, 'advogado da tortura'**. Folha de São Paulo. 10/03/09. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1003200903.htm>.

NOUGAYRÈDE, Natalie. **Direitos humanos: um tratado internacional sobre os desaparecimentos forçados começa a ser ratificado**. Le Monde. 07/02/07. Disponível pelo UOL Mídia Global em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2007/02/07/ult580u2355.jhtm>.

OAB. **Britto: prisão-contêiner é tortura e responsáveis devem ser punidos**. 10/02/09. Disponível em <http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=15906>.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Direitos humanos e Guantânamo**. Última Instância. 15/06/05. Disponível em: http://ultimainstancia.uol.com.br/artigos/ler_noticia.php?idNoticia=15956&kw=audi%EAn cia+p%FAblica.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **A Doutrina Bush e o Terrorismo**. In: Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Ano 10 (2), Terrorismo e Guerra. Campinas: Unicamp, 2003.

ONECLE. **Protection of american rights of person and property abroad**. Disponível em <http://law.onecle.com/constitution/article-2/45-protection-of-american-rights-abroad.html>

ORME Jr, William A. **The Middle East; Disillusionment With a Friend**. New York Times. 25/03/01.

PALOMBELLA, Gianluigi. **Constitutional Transformations vs. 'Juridical' coups d'État. A Comment on Stone Sweet**. German Law Journal. Vol. 08 No. 10. 01/10/07. Disponível em: <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=863>.

PERLEZ, Jane. **Offer for North Korea**. New York Times. 10/06/01.

_____. **Powell Says It Clearly: No Middle Ground on Terrorism**. New York Times. 13/09/01

_____. **3 Iraqi Sites Bombed**. New York Times. 12/08/01.

_____. **Powell Abroad**. New York Times. 04/03/01.

_____. **The World; Here's One Treaty That the Bush Team Loves, to Death**. New York Times. 26/08/01.

_____. **Warning on Mideast Inaction**. New York Times, 19/08/01.

PIGOTT, Robert. **WTO tarnished by Seattle failure**. BBC. 4/12/1999. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1999/11/99/battle_for_free_trade/549794.stm.

PINTO Filho, Francisco Bilac Moreira. **O ato patriota norte-americano e a restrição a direitos**. Revista Forense - v. 104 n. 397 maio/ jun. 2008. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Terrorismo e o direito internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas**. Texto disponibilizado pela autora.

POWELL, Stewart M. **Bush pedirá a Putin uma solução política para Tchetchênia**. 17/11/02. Hearst Newspapers. Em português, pelo UOL Mídia Global. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/hearst/2002/11/17/ult585u56.jhtm>.

PRIEST, Dana. **Congressional Oversight of Intelligence Criticized**. Washington Post. 27/04/04. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A44837-2004Apr26?language=printer>.

RAAB, Charlotte. **Análise: Bush termina 2005 com série de reveses no Congresso**. Folha de São Paulo (France Presse). 23/12/05. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u90818.shtml>.

RAMASASTRY, Anita. **Patriot II: The Sequel Why It's Even Scarier than the First Patriot Act.** Find Law. 17/02/03. Disponível em: <http://writ.news.findlaw.com/ramasastry/20030217.html>.

REUTERS e AP. **Diplomata do Irã acusa CIA de tortura.** O Estado de São Paulo. 08/04/2007. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=327265.

REVKIN, Andrew C. **Kyoto Protocol's Last Gasp.** New York Times. 22/07/01.

RICUPERO, Rubens. **Os Estados Unidos e o Comércio Mundial: Protecionistas ou Campeões do Livre-Comércio?** Estudos Avançados 16 (46), 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300002&script=sci_arttext#1not

ROBERTS, Joel. **Bush Signs Patriot Act Renewal.** CBS. 09/03/06. Disponível em: <http://www.cbsnews.com/stories/2006/03/09/politics/main1387710.shtml>.

ROBERTS, Jr, John G. **What Makes The D.C. Circuit Different? A Historical View.** Virginia Law Review. Volume 92 Número 3; Maio de 2006 (Disponível em: <http://www.virginialawreview.org/content/pdfs/92/375.pdf>).

ROCKEFELLER IV, John D. **Restore intelligence to intel gathering.** 17/02/09. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/0209/18906.html>.

ROSENZWEIG, Paul. **Terrorism is not just a crime.** In: Baker, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). *Patriot Debates.* ABA (American Bar Association). Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates/206-2#opening>

ROSS, Brian and Esposito, Richard. **CIA's Harsh Interrogation Techniques Described.** ABC. 18/11/05. Disponível em: <http://abcnews.go.com/WNT/Investigation/story?id=1322866>.

SANGER, David E. **The World; It's North Korea. Go Figure.** New York Times. 11/03/01.

SAVAGE, Charlie. **Bush shuns Patriot Act requirement in addendum to law, he says oversight rules are not binding.** Boston Globe. 24/03/06.

_____. **Bush Declares Exceptions to Sections of Two Bills He Signed Into Law.** New York Times. 14/10/08.

SAVAGE, Charles. **Obama ordena que governo desconsidere instruções de Bush.** Folha de São Paulo (New York Times). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1003200901.htm>.

SCHEPERS, Emile. **Chicago: largest city to reject Patriot Act.** People's Weekly World Newspaper. 11/10/03. Disponível em: <http://www.pww.org/article/articleview/4197/>.

SCHMITT, Eric e Shanker, Thom. **Administration Considers Broader, More Powerful Options for Potential Retaliation.** New York Times. 13/09/01.

_____. **U.S. Plan Widens Role in Training Pakistani Forces in Qaeda Battle.** New York Times. 02/03/08.

SCHWARTZ, John. **Accused Qaeda Sleeper Agent in Court.** New York Times. 23/03/09.

SHAH, Anup. **WTO Protests in Seattle, 1999.** Global Issues. 18/02/2001.

SHANE, Scott and Johnston, David. **U.S. Acts to Avert Tactic Expected in Qaeda Trial.** New York Times. 13/02/08.

SHANKER, Thom. **A New Tune on Missile Shield.** New York Times. 03/06/01.

_____. **Switch on Military Strategy.** New York Times. 15/07/01.

SHENON, Philip. **Ashcroft to Testify in Congress on No-Bid Contract for His Firm.** New York Times. 27/02/08.

_____. **Panel Pushes for Nominee to Denounce Technique.** New York Times. 24/10/07.

SHENON, Philip and Mitchell, Alison. **Lawmakers Hear Ashcroft Outline Antiterror Plans.** New York Times. 17/09/01.

SIMPSON, Michael W. **The Foreign Intelligence Surveillance Court: Star Chamber or Star of Liberty?** Maio de 2007. Disponível pela SSRN: <http://ssrn.com/abstract=983820>.

SPIEGEL on Line. **El-Masri Kidnapping Case - Germany Issues Arrest Warrants for 13 CIA Agents in El-Masri Case.** 31/01/07. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/0,1518,463385,00.html>.

ST Petersburg Time. **Cooler heads prevail.** Editorial. 15/03/96.

STEVENS, Jacqueline. **Thin ICE.** The Nation. 23/06/08. Disponível em: <http://www.thenation.com/doc/20080623/stevens>.

STOLBERG, Sheryl Gay. **House Renews Antiterror Law, but Opposition Builds in Senate.** New York Times. 15/12/05.

STOLBERG, Sheryl Gay. **Postponing Debate, Congress Extends Terror Law 5 Weeks.** New York Times. 23/12/05.

STONE, Andrea. **Most think founders wanted Christian USA.** USA Today. 13/09/07.

SUELLENTROP, Chris. **That '70s Campaign: Al Gore thinks it's 1976 all over again.** 09/02/04. Disponível em: <http://www.slate.com/id/2095164/>.

SULEMAN , Arsalan M. **Recent Developments: Detainee Treatment Act Of 2005.** Harvard Human Rights Journal / Vol. 19, Spring 2006. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss19/suleman.shtml#fn43>).

SWIRE, Peter P. **Replies. Section 215.** In: Baker, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). Patriot Debates. ABA (*American Bar Association*). Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates>.

TERRA. **Mortos em seqüestro na Rússia chegam a 323.** 03/09/04. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI377723-EI294,00.html>).

THE ECONOMIST. **Obituary, Robert Vesco.** 29/05/08. Disponível em: http://www.economist.com/obituary/displaystory.cfm?story_id=11448479;

THE ORANGE County Register. **Ex-refugee is nominated for Justice post: A Fullerton High grad gets praise at his Senate confirmation hearing.** 10/05/01. Disponível em: <http://www.asianam.org/viet%20dinh.htm>).

TONER, Robin And Lewis, Neil A. **House Passes Terrorism Bill Much Like Senate's, but With 5-Year Limit.** New York Times. 13/10/01.

TYLER, Patrick E. **Some Way to Treat a Treaty.** New York Times. 26/08/01.

UNIVERSITY of California. **UCSB Scholar Examines Illegal Detention and Deportation of U.S. Citizens.** Press Release. 12/06/08. Disponível em: <http://www.ia.ucsb.edu/pa/display.aspx?pkey=1799>.

UOL Notícias. **Detentos são transferidos de contêiner no Espírito Santo.** 11/02/09. Disponível em <http://mais.uol.com.br/view/1575mnadmj5c/detentos-sao-transferidos-de-container-no-espírito-santo-0402346EDCB96326?types=A&>.

UOL News. **Democratas fazem maior desafio a Bush sobre tropas no Iraque.** 29/03/07. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/uolnews/internacional/bbc/2007/03/29/ult2624u401.jhtm>.

VALOR Econômico. **Irã responsabiliza os EUA por seqüestro de diplomata em Bagdá.** 06/02/07. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/02/06/ult1913u64364.jhtm>.

VIDAL, Gore. **Entrevista à Folha de São Paulo.** 12/02/07. Folha On Line. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u104612.shtml>.

VIERUCCI, Luisa. **What judicial treatment for the Guantanamo detainees?** 3 German Law Journal No. 9 01/09/02). Disponível em: <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=190>.

VIRILIO, Paul. **EUA tiveram de "inventar" inimigo para atacar Iraque, diz filósofo.** Entrevista à Folha de São Paulo. 06/04/03. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u54674.shtml>.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Entrevista à Carta Capital.** Ano XIII, n. 466. 17/10/07.

WARRICK, Joby. **CIA Tactics Endorsed In Secret Memos – Waterboarding Got White House Nod.** Washington Post. 15/10/08. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/14/AR2008101403331_pf.html.

WEINER, Tim. **Making Rules in the World Between War and Peace.** New York Times. 19/08/01.

_____. **Word for Word/The Bay of Pigs; Blast From the Past: Recipe for a Never-Ending Fiasco.** New York Times. 25/03/01.

WEISER, Benjamin. **Miranda Has Its Limits.** New York Times. 04/02/01.

_____. **Bombing Trial Opens.** New York Times. 11/02/01.

_____. **Verdict for Embassy Bomber.** New York Times. 15/07/01.

WEST'S Encyclopedia of American Law. **Self-executing treaties.** edition 2, 2008. Disponível pelo Free Dictionary, em: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Self-Executing+Treaty>.

YARDLEY, William. **Um tipo diferente de senador para os moradores do Alasca**. New York Times. 05/12/08. Disponível pelo UOL Mídia Global: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/nytimes/2008/12/05/ult574u9003.jhtm>.

ZAID, Mark S. **Military might versus sovereign right: the kidnapping of Dr. Humberto Alvarez-Machain and the resulting fallout**. Houston Journal of International Law. Spring, 1997 – *International Law in the Americas: Rethinking National Sovereignty in an Age of Regional Integration*. Disponível em: http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/19741666_1.html

ZELLER, Tom. **The Nation; Back to the Future: National Missile Defense**. New York Times. 11/02/01

Vídeos:

MANUFACTURED Consent: Chomsky and the Media. Direção: Achbar, Mark e Wintonick, Peter. Austrália, 1992. (167 min)

OUTLAWED: Extraordinary Rendition, Torture and Disappearances in the "War on Terror". Caldwell, Gilnian –Vários, 2006. (28 min.). Disponível para download: http://www.witness.org/index.php?option=com_rightsalert&Itemid=178&task=view&alert_id=4.

LES invasions barbares. Direção: Denys Arcand. Québec, 2003. (99 min.).

INSIDE 9/11. Direção: Eldridge, Michael e Hori, Lance (National Geographic). EUA, 2005. (240 min.). Algumas entrevistas estão disponíveis em: <http://channel.nationalgeographic.com/series/inside-911#tab-Interactive>

TAXI to the dark side. Direção: Gibney, Alex. Estados Unidos, 2007. (106 min.)

HOUSE of Saddam. Direção: Holmes, Alex e Jim O'Hanlon. Reino Unido, 2008. (232 min.)

RENDITION. Direção: Hood, Gavin. Estados Unidos, 2007. (122 min.)

FARENHEIT 09/11. Direção: Michael Moore. EUA, 2004. (122 min.)

THE FOG of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara. Direção: Morris, Errol. Columbia, 2004. (95 min.)

THE DEPARTED (Os Infiltrados). Direção: Scorsese, Martin. EUA, 2006. (151 min.)

EXTRAORDINARY rendition. Direção: Threapleton, Jim. Inglaterra, 2007. (77 min.)

THE ROAD to Guantanamo. Direção: Whitecross, Mat e Winterbottom, Michael. Inglaterra, 2006. (95 min.)

Palestras:

FRITZ Allhoff (Western Michigan University); William Scheuerman (Indiana University); Wolfendale, Jessica (University of Melbourne). **Painel II – Tortura e a guerra contra o terror: o mundo depois de 11 de Setembro.** In: Seminário Internacional sobre a Tortura. Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). 25 a 27 de fevereiro de 2008. Disponível em: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1642&Itemid=187.

CHOMSKY, Noam. **Distorted Morality: America's War on Terror?** Conferida na Harvard University. Transcrição disponível em: <http://www.chomsky.info/talks/200202--02.htm>.

V. LUNIN. **Rusia y la Guerra Fria.** Conferida em 9/11/2003 no Instituto de Latinoamerica de la Academia de Ciencias de Rusia.

Y. VIZGUNOVA. **Cuestiones Sociales en Rusia postsovietica: avanzas y pérdidas.** Conferida no Instituto de Latinoamerica de la Academia de Ciencias de Rusia, em 16/09/2003.

Recursos diversos:

DOREL, Gérard. **Atlas de l'Empire Américain.** Paris: Éditions autrement, 2006.

ENCICLOPÉDIA do Mundo Contemporâneo. Trad. de Jones de Freitas, Japiassu Bricio, Renato Aguilar. São Paulo: Publifolha; Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio, 2000.

WIKIPEDIA: The Free Encyclopedia (http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page).

BILL of Rights Defense Committee. **Resolutions Passed and Efforts Underway, By State** (rede de cidades contra o Patriot Act). Disponível em: <http://www.bordc.org/list.php>.

CONGRESSIONAL Research Service. **Article II – The Presidential Aegis: Demands for Papers** (sobre privilégio presidencial na Constituição dos Estados Unidos). In: CRS Annotated Constitution. Disponível pelo site do Legal Information Institute (LII): http://www.law.cornell.edu/anncon/html/art2frag30_user.html#fmb550ref.

CRONOLOGIA de ataques terroristas contra americanos – 1979-1988.
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/target/etc/cron.html>

FIND Law. **Forms of Relief from Removal** (relaxamento de ordem de deportação): <http://immigration.findlaw.com/immigration/immigration-deportation/immigration-deportation-relief.html>.

LEGAL Information Institute (LII – Cornell University Law School). **Due Process** (Sobre Devido Processo Legal na Constituição americana). Disponível em: http://topics.law.cornell.edu/wex/due_process.

NATIONAL Security Archives. **White House E-mail Chronology** (e-mails desaparecidos da Casa Branca). Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20080417/chron.htm>.

NEW York Times. **The Guantánamo Docket** (base de dados sobre prisioneiros de Guantánamo): <http://projects.nytimes.com/guantanamo>.

PESQUISAS de opinião: <http://www.pollingreport.com/terror8.htm>.

REAGAN dedicando o lançamento da nave Columbia aos combatentes afegãos (1982): <http://www.youtube.com/watch?v=ipszh14WPFY>.

SISTEMA judiciário americano: <http://www.uscourts.gov/>.

SOURCE Watch. **Clinton administration anti-terrorism law** (Documentos sobre o combate ao terrorismo durante a presidência de Bill Clinton): http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Clinton_administration_anti-terrorism_law.

UOL. **Ações Ilegais da CIA na Europa** (mapa sobre as *Extraordinary rendition*). Infográfico. UOL Notícias. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/infografico/2007/02/16/ult3224u28.jhtm>:

CRONOLOGIA do governo Bush:

AFP. Grandes datas da presidência Bush. UOL Notícias. 16/01/09. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2009/01/16/ult34u217141.jhtm> .

Folha de São Paulo. Veja os principais fatos do governo de Bush. Folha on line. 20/01/05. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u80204.shtml>.

GRAND Jury.

CONGRESSIONAL Research Service. **Fifth Amendment – Rights of Persons – Indictment by Grand Jury**. In: CRS Annotated Constitution. Legal Information Institute (LII – Cornell University Law School). Disponível em: http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt5afrag1_user.html#fnb21ref).

LEGAL Information Institute (LII – Cornell University Law School). **Grand Jury**. http://topics.law.cornell.edu/wex/grand_jury).

JULGAMENTO de casos sobre imigração.

Executive Office for Immigration Review. “**Background Information**” e “**Responsibilities**”. Disponível em: <http://www.usdoj.gov/eoir/index.html>

Legal Information Institute (LII – Cornell University Law School). **Immigration law: an overview**. Disponível em: <http://topics.law.cornell.edu/wex/Immigration>

NATIONAL Security Letters

AMERICAN Civil Liberties Union. **National Security Letters**. Disponível em: <http://www.aclu.org/safefree/nationalsecurityletters/index.html>

ELETRONIC Privacy Information Center. **National Security Letters**. Disponível em <http://epic.org/privacy/nsl/default.html>.

PATRIOT Act:

AMERICAN Library Association (ALA). **USA PATRIOT Act** News: <http://www.ala.org/ala/aboutala/offices/oif/ifissues/usapatriotactnews.cfm>.

BAKER, Stewart and Kavanagh, John J. (org.). **Patriot Debates**. ABA (*American Bar Association*). Disponível em: <http://www.abanet.org/natsecurity/patriotdebates>.

CENTER for National Security Studies (CNSS). **USA Patriot Act**.
<http://www.cnss.org/>.

ELETRONIC Privacy Information Center (EPIC). **The USA Patriot Act**.
<http://epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/>.

PRESIDENTIAL Signing Statements.

GREEN, Joyce A. **FAQS About Signing Statements**. In: Presidential Signing Statements: <http://www.coherentbabble.com>

SANTA Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). **Presidential Signing Statements**. In: The American Presidency Project [online]. (<http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php>).

TRIBUNAIS do Distrito de Columbia.

CONGRESSIONAL Research Service. Article **III - Status of Courts of the District of Columbia**. In: CRS Annotated Constitution. Legal Information Institute (LII – Cornell University Law School) (Disponível em: http://www.law.cornell.edu/anncon/html/art3frag5_user.html#fnb97ref).

D.C. COURT of Appeals. **General Information**. Site do Circuito de Columbia. (Disponível em: <http://www.dcappeals.gov/dccourts/appeals/general.jsp>).

UNITED States Code (código de leis federais dos Estados Unidos):

Cornell University Law School (Legal Information Institute):
<http://www.law.cornell.edu>);

United States House of Representatives (Office of the Law Revision Counsel:
<http://uscode.house.gov/lawrevisioncounsel.shtml>