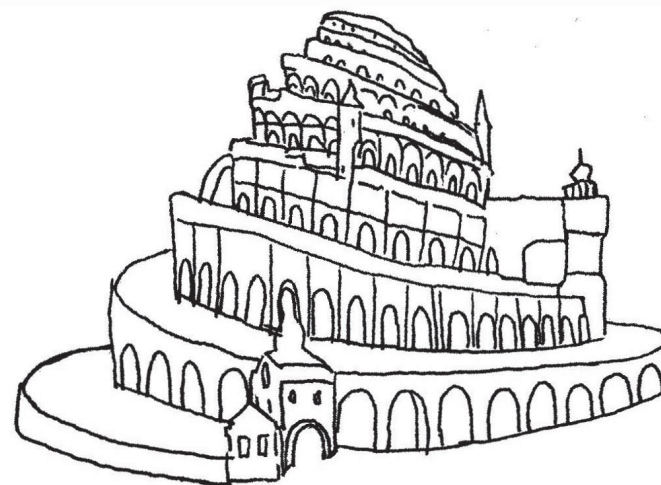


Ética Aplicada é uma colecção constituída por 12 volumes dedicados a diversos domínios académico-profissionais, que identifica, reflecte e problematiza as principais questões éticas que actualmente se colocam nos diferentes planos da actividade humana, e que exigem não só um pensamento crítico e uma deliberação ponderada por parte dos respectivos profissionais mas também dos cidadãos, como destinatários de toda a actividade profissional. Reunindo a colaboração de personalidades destacadas em cada um dos domínios contemplados, esta colecção dirige-se aos profissionais e a todos os que não se demitem do exercício de uma cidadania consciente, livre e responsável.

Haverá decisão de política internacional que não comporte uma dimensão ética? – é a pergunta essencial a que este livro procura responder, desenvolvendo uma reflexão abrangente no plano teórico e uma análise problemática diversificada no plano político acerca das dinâmicas entre Ética e Relações Internacionais. Na primeira secção privilegia-se a fundamentação ética das relações internacionais, através de uma genealogia das principais correntes teóricas – o realismo, o liberalismo, o construtivismo. Na segunda destacam-se alguns dos grandes desafios actuais na cena internacional e as suas implicações éticas: dos direitos humanos à justiça global; das migrações aos bens comuns; passando pelo nacionalismo e o cosmopolitismo; o terrorismo e a guerra justa; a globalização, a tolerância e a democracia.



ÉTICA APLICADA

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

COORDENAÇÃO

**MARIA DO CÉU PATRÃO NEVES
NUNO SEVERIANO TEIXEIRA**

ÉTICA APLICADA II

ISBN: 978-972-44-2186-8



70

ÉTICA APLICADA

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

COORDENAÇÃO

**MARIA DO CÉU PATRÃO NEVES
NUNO SEVERIANO TEIXEIRA**

70

Título original:
Ética Aplicada: Relações Internacionais

© os autores dos textos e Edições 70, 2018

Revisão: Cátia Loureiro

Capa: FBA

Depósito Legal n.º 449621/18

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

ÉTICA APLICADA

Ética aplicada: relações internacionais / coord. Maria do Céu Patrão Neves,
Nuno Severiano Teixeira. – (Ética aplicada; 11)
ISBN 978-972-44-2135-3

I – PATRÃO NEVES, Maria do Céu,
II – TEIXEIRA, Nuno Severiano,

CDU 172

Paginação:
EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Impressão e acabamento:
PENTAEDRO, LDA.

para
EDIÇÕES 70

1.ª edição: Dezembro de 2018

Todos os direitos reservados.

EDIÇÕES 70, uma chancela de Edições Almedina, S.A.
Avenida Engenheiro Arantes e Oliveira, n.º 11 – 3.º C – 1900-221 Lisboa/Portugal
e-mail: geral@edicoes70.pt

www.edicoes70.pt

Esta obra está protegida pela lei. Não pode ser reproduzida,
no todo ou em parte, qualquer que seja o modo utilizado,
incluindo fotocópia e xerocópia, sem prévia autorização do Editor.
Qualquer transgressão à lei dos Direitos de Autor será passível
de procedimento judicial.

Índice

(A moral d)os direitos humanos e a democracia (política)	
<i>Maria do Céu Patrão Neves e Nuno Severiano Teixeira</i>	9
Ética e Relações Internacionais	
<i>Nuno Severiano Teixeira</i>	35

I

TEMAS FUNDAMENTAIS

A ética do realismo	
<i>Carlos Gaspar</i>	57
A ética do liberalismo	
<i>Luís Lobo-Fernandes</i>	79
A ética do construtivismo	
<i>Maria Raquel Freire</i>	105

II

DESAFIOS ACTUAIS

Direitos Humanos e Relações Internacionais	
<i>Patrícia Galvão Teles</i>	123

A característica ética da noção de justiça global	
<i>António Marques</i>	143
Convicção e responsabilidade na ética da globalidade	
<i>Luís Moita</i>	163
Nacionalismos e ordem liberal (reflexões e memórias diplomáticas)	
<i>Manuel Lobo Antunes</i>	187
Entre paz e soberania: nacionalismo e cosmopolitismo	
<i>Alexandre Franco de Sá</i>	215
A guerra justa: entre a regulação e a legitimação	
<i>José Manuel Puzosa</i>	245
Terrorismo, liberdade e segurança	
<i>Nuno Lemos Pires</i>	263
Tolerância e democracia nas relações internacionais	
<i>Jaime Nogueira Pinto</i>	283
Migrações e cidadania	
<i>Gonçalo Saraiva Matias e Mariana Viana Pedreira</i>	301
Bens comuns globais	
<i>Paula Duarte Lopes</i>	327
Ética e globalização: por uma «ética da sobrevivência»	
<i>Luís Amado</i>	347

(A moral d)os direitos humanos e a democracia (política)

*Maria do Céu Patrão Neves
Nuno Severiano Teixeira*

É frequente considerar que a Política – como governo da *pólis*, dos Estados – e sobretudo as Relações Internacionais – como gestão das ligações entre os Estados – estão à margem da Ética, como se esta se confinasse meramente às relações intersubjectivas, cujas normas de viver bem caducassem no âmbito mais alargado dos povos, dos Estados. Ética Aplicada às Relações Internacionais reconhece-o ao mesmo tempo que atesta, firme e reiteradamente, a pertinência e mesmo a urgência de tornar a ética cada vez mais preponderante também neste domínio das relações internacionais em que se colocam alguns dos mais importantes desafios que a humanidade hoje enfrenta.

Bastará pensar no ancestral e universal desejo de paz entre os povos para reconhecer que a sua construção requer um plano maximamente alargado de actuação. Podemos também invocar, a título de exemplo, outras realidades, bem mais recentes, como a protecção ambiental, a luta contra as alterações climáticas, a poluição dos oceanos e a sua gestão partilhada, cuja intervenção exige igualmente amplos consensos internacionais para poder ser eficaz. E outros complexos problemas

se continuam a somar, engrossando a lista dos que demandam o que se designa por uma governança mundial, como sejam a multiplicação de fluxos migratórios e a sustentabilidade demográfica à escala global. Com efeito, neste mundo global em que as fronteiras se esbatem – as distâncias reduzem-se e os tempos encurtam-se –, as acções de cada um repercutem-se, em diferentes graus, em todos até às gerações futuras, pelo que tudo, de alguma forma, diz respeito a todos. Não podemos ser indiferentes.

Eis por que o nosso mundo global reclama uma governança global. Esta tem de reunir os Estados e uma panóplia de organizações cidadãs representativas, aproximando os interesses das diversas partes, na formação do consenso possível, na celebração do compromisso desejável, na implementação das acções necessárias. Não se tratará da mera obtenção de uma qualquer maioria simples (no exercício democrático mais primário); mas da agregação de sinergias numa cooperação empenhada traduzida num acordo inscrito num quadro de possibilidades de actuação concretamente estabelecido, pela exequibilidade dos seus propósitos e sustentabilidade dos seus impactes, e eticamente formulado, pela observância dos Direitos Humanos. Isto é, de uma democracia plenamente exercida (não só como literalmente «poder do povo», mas também) como «poder do povo para o povo» e solidamente fundamentada e legitimada pela moral social, política e jurídica dos Direitos Humanos. Estes perfilam-se hoje, não obstante as críticas iniciais de imperialismo e as mais recentes de défice democrático, como a única moral universalista para a acção humana no mundo global. E a governança global necessita de uma moral comum, partilhada, que constitua, aliás, a plataforma de encontro de diferentes e a língua franca entre diferentes.

A ética não se reporta, pois, apenas às relações intersubjectivas, entre duas pessoas, mas também e hoje, mais do que nunca, necessariamente à vida comunitária à escala planetária.

Com efeito, desde a origem da moralidade, na sua constituição no decurso da hominização, no enfraquecimento dos instintos e fortalecimento da vontade, que esta se exerce como relação não violenta e vínculo de coesão social, sempre num horizonte universalista, isto é, formulando normativas passíveis de se tornarem universais. Na verdade, não há morais individuais – contrariamente ao que não raramente se afirma; há diferentes concepções de bem e de mal que só ganham peso moral se forem partilhadas e só são eticamente legítimas se forem universalizáveis. Por isso, após a queda sucessiva dos tradicionais universais morais no decurso da história da humanidade – a natureza desde a Grécia antiga, Deus nas religiões monoteístas, a razão humana com Kant –, importava enveredar por uma nova via que, servindo os desígnios originários da moralidade, na construção de relações pacíficas e de vínculos sociais, os concretizasse num plano mais abrangente, envolvendo todos os povos, a humanidade. O movimento dos direitos humanos vem precisamente protagonizar esta ambição ancestral e urgência moderna, na esteira, aliás, da autonomização kantiana da moral, isto é, da afirmação de que só o homem é e pode ser autor da moral e que a normativa moral só é válida se for universalizável.

O longo movimento dos direitos humanos atingiu um marco decisivo da sua história com a Declaração dos Direitos Humanos, cujo septuagésimo aniversário assinalamos este ano. Produto do consenso possível entre os povos da Terra, no rescaldo da segunda Guerra Mundial e no empenho de evitar um novo conflito mundial, constitui-se como uma normativa convencional – redigida, negociada e aprovada pelas nações –, autónoma – projectada como lei dos povos para os povos –, minimalista – na medida em que contempla apenas o que é amplamente consensual – e universalista – na sua aspiração.

Desde a génese do movimento dos direitos humanos (que podemos designar como a sua pré-história), mas sobretudo

após a Declaração de 1948 (que classificariamos então como a sua história), consideramos que o desenvolvimento dos Direitos Humanos narra a evolução moral da humanidade na contemporaneidade. As designadas sucessivas gerações dos Direitos Humanos (Karel VASAK, 1977) são precisamente prova desta evolução, que traçam consistentemente por dois sentidos complementares progredindo: da afirmação de obrigações negativas (não ingerência) para a reivindicação de obrigações positivas (providenciar bens); e da centralidade do indivíduo para um crescente enfoque na sociedade, o qual se tem vindo a ampliar, projectando-se para um horizonte global.

Com efeito, a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, a sua primeira geração, enuncia direitos individuais, civis e políticos, isto é, de liberdade individual a ser respeitada pelo Estado que não se deve imiscuir na esfera privada do cidadão. Entretanto, vai-se tornando evidente não ser possível garantir os direitos individuais sem providenciar condições materiais para que aqueles possam ser exercidos. Os pactos económicos, sociais e culturais de 1966 vêm precisamente estabelecer os deveres dos Estados nestas matérias e assim proclamar os direitos sociais, de igualdade de tratamento entre todos os cidadãos. É a segunda geração de direitos. Entretanto, tornou-se imperativo avançar para direitos de titularidade colectiva, por via de acordos internacionais e dando consistência a uma governança global (bem evidente na Agenda 2030), já numa terceira geração que procura cumprir o desiderato da fraternidade universal. Estamos hoje bem mais próximos de realizar o ideal da Revolução Francesa, nos valores supremos da liberdade, igualdade e fraternidade, para o que contribuiu decisivamente o regime democrático.

Aliás, importa aqui sublinhar que, se os regimes democráticos e a expansão da democracia no mundo permitiram o desenvolvimento geracional dos direitos humanos, estes constituem o fundamento moral da democracia. Isto é, o regime

político democrático é considerado eticamente superior na medida em que se funda na moral universal dos direitos humanos e a concretiza. Daí que Direitos Humanos e Democracia tenham sido consensualmente perspectivados como indissociáveis: a democracia alicerça-se nos iguais direitos e liberdades individuais de todos os cidadãos, e os direitos humanos só são respeitados e satisfeitos em democracia.

É o quadro agora descrito, de consolidação democrática e progresso moral, que se encontra hoje sob ameaça numa dinâmica sociopolítica cuja face mais visível é a do actual processo de erosão das democracias.

A erosão das democracias

A democracia está hoje sob ataque. A democracia liberal e a ordem internacional multilateral estão sob ataque dos nacionalismos populistas e em retrocesso em todo o mundo. Defender a democracia é uma urgência política e um imperativo ético, na medida em que consiste no mais inclusivo e igualitário modelo de organização das sociedades.

Um rápido vislumbre de um passado recente ou um olhar mais longo para além da viragem do século oferecia-nos uma democracia triunfante. A economia de mercado, a democracia liberal e a ordem multilateral, que haviam saído vitoriosas da guerra fria, moldavam o modelo político e ético ocidental que se expandia num processo de universalização acelerada. O triunfo da democracia parecia definitivo. Nas sociedades ocidentais a economia estava a crescer e os cidadãos empenhados na democracia liberal; o sistema político era dominado por partidos moderados e os partidos radicais eram politicamente irrelevantes; eleições livres e justas, liberdades cívicas, direitos humanos e estado de direito, eram valores inquestionáveis. A democracia era o único sistema internacionalmente aceite com legítimo.

Os cientistas políticos argumentaram, então, que a democracia, uma vez consolidada, não admitiria recuo, ou seja, que a instauração e consolidação da democracia eram definitiva e a democratização um processo de sentido único e irreversível. Eram os tempos áureos do «fim da história» de Francis Fukuyama.

Há cerca de dez anos, este panorama e o optimismo de que se revestia começaram a mudar, primeiro com os manifestos fracassos de iniciativas democráticas no Iraque e no Afeganistão; depois com os resultados pouco animadores da designada Primavera Árabe, das revoluções populares que eclodiram a partir de 2011 contra os governos de vários países árabes na reivindicação da democratização do país.

O alarme, porém, só soou quando sinais de debilidade da democracia se declararam no centro do sistema das sociedades ocidentais: na Europa e nos Estados Unidos, com o Brexit e com a eleição de Donald Trump, respectivamente. Estes sinais ameaçam converter-se numa tendência a nível global com uma vaga crescente dos populismos em todo o mundo: da Rússia de Putin à Turquia de Erdogan, das Filipinas de Duterte, à Venezuela de Chávez e Maduro, da Hungria de Órban ao Brasil de Bolsonaro.

É assim que o retrocesso da democracia se vai declarando. E não se trata meramente de uma opinião; são os dados objectivos de estudos empíricos que o indicam, nomeadamente dois relatórios recentes publicados por instituições tecnicamente credíveis e politicamente independentes. Referimo-nos ao *Freedom in the World* (2018)¹, publicado pela Freedom House, que aponta que 71 países desceram nos índices de liberdade, enquanto apenas 35 subiram. Entre os países com alterações

¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>.

mais acentuadas, 20 pioraram e apenas 6 melhoraram. Este é o 12º ano consecutivo em que a média dos níveis de direitos cívicos e liberdades políticas declina em todo o mundo. Um segundo estudo a mencionar é o *Democracy Index* (2018)², publicado pelo Economist Intelligence Unit, que confirma a mesma tendência: 89 países descem no índice de democracia, enquanto apenas 27 sobem. As conclusões de ambos os relatórios convergem na afirmação de que a liberdade e a democracia estão «sob assalto e a bater em retirada globalmente» (*under assault and in retreat globally*).

Perante o desenrolar desta nova realidade, os cientistas políticos tiveram de regressar à biblioteca e tirar o pó de alguns livros, voltar a ler Juan LINZ e Alfred STEPAN em *The Breakdown of Democratic Regimes* (1978) e *Problems of Transition and Consolidation of Democracy* (1996).

A tese de Linz e Stepan é simples e muito conhecida: as democracias estão consolidadas quando são «*the only game in town*» (o único jogo na cidade). Qual o sentido desta metáfora? O de que, na realidade, a consolidação da democracia depende da concretização de três condições fundamentais: uma primeira, relativa às atitudes, afirma que a democracia está consolidada quando a esmagadora maioria do povo acredita ser a melhor forma de governo; uma segunda, num plano constitucional, reporta-se ao respeito das normas democráticas pelos principais protagonistas das relações internacionais (órgãos governamentais e não governamentais) que as fazem reflectir nos seus próprios procedimentos; e a terceira, no âmbito dos comportamentos, requer que nenhum actor nacional de importância significativa mobilize recursos e procure activamente o derrube do regime ou a secessão do Estado.

² <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

Olhando para o panorama actual, verifica-se que as situações concretas variam muito de caso para caso, sendo difícil generalizar. Não obstante, pode-se apontar algumas tendências dominantes: no que respeita ao grau de apoio popular à democracia, a tendência é a de uma diminuição do empenhamento na democracia liberal e de uma progressiva abertura a soluções iliberais; no que respeita ao grau de aceitação das regras e práticas democráticas, a tendência é de uma deterioração da protecção dos direitos cívicos e liberdades políticas e, por vezes, de erosão ou eliminação da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos; no que respeita às forças e partidos antissistema, os movimentos e partidos populistas em ascensão, seja no poder ou na oposição, não querem apenas ser alternativas políticas dentro do regime democrático, mas, pelo contrário, pretendem desafiar as regras do próprio sistema.

Os cientistas políticos, depois de relerem Juan Linz e Alfred Stepan e de avaliarem a realidade atual, tiveram, pois, de admitir que as democracias se consolidam, mas também se podem desconsolidar, isto é, a democratização é, afinal, um processo de dois sentidos. Assim sendo, a democracia está também sujeita a retrocessos, quer este novo processo seja designado por «*democratic deconsolidation*» (desconsolidação democrática) ou por «*democratic backsliding*» (retrocesso democrático), segundo diferentes perspectivas teóricas (Nancy Bermeo; Yascha Monk; Pippa Norris; Daniel Ziblatt e Steven Levitsky).

Simultaneamente, os cientistas políticos verificaram que também a queda das democracias não seguia o modelo conhecido: em vez de caírem de um só golpe, súbita e estrondosamente, por meio de golpes de Estado, caem agora lenta e silenciosamente, peça a peça, brandamente. Hoje restringe-se uma liberdade de associação, amanhã reduz-se a autonomia de um Tribunal, no dia seguinte compra-se um jornal incómodo para depois o fechar, supostamente por razões financeiras.

Afinal, invocar-se-á, não se trata de política, mas apenas da lei e do mercado a funcionar. Cada diferente episódio parece não ter relevância, mas o seu processo cumulativo tem um efeito devastador de degradação da democracia.

Em suma, as democracias já não caem pelo método violento do derrube ou do colapso, mas sim pelo incremental da erosão. Neste novo método são usados os mecanismos do regime democrático para subverter a própria democracia (liberal), uma prática amplamente desenvolvida pelos populismos em ascensão um pouco por todo o mundo. Aliás, o «populismo» tornou-se uma «buzzword» (palavra de ordem) no discurso político e mediático.

Os populismos

Mas a que se refere, afinal, o «populismo»? É de definição difícil, existindo tantos sentidos quantos os utilizadores do termo. No debate político é usado para atacar o adversário e denunciar, indistintamente, a demagogia, o discurso primário ou o estilo do líder carismático. A ciência política não conseguiu, até ao presente, nem uma definição teórica nem uma metodologia de medição que sejam consensuais. O populismo é, como se costuma dizer nas ciências sociais, um conceito essencialmente contestado: o único consenso é que não há consenso.

Entre estruturalistas, institucionalistas, construtivistas, tem-se produzido extensa bibliografia em que, não obstante a ausência de amplos consensos, se identificam quatro grandes linhas de definição teórica do populismo, a saber, como: ideologia; discurso; a estratégia; e estilo. Na presente reflexão, apoiamo-nos no conceito minimalista de Cas Mudde, por ser o mais operacional para abordar o fenómeno populista.

Cas Mudde define o populismo como uma ideologia centrada em três ideias fundamentais: o povo, a elite e a vontade

geral. Não se trata, em todo o caso de uma ideologia comum. Ao contrário do liberalismo, do fascismo ou do comunismo, que oferecem uma narrativa global e uma visão holística da agenda política, o populismo quer romper com o sistema vigente sem, todavia, oferecer uma visão geral do que o deve substituir. Além disso, o populismo dirige-se apenas a uma estreita parte da agenda política. Trata-se de uma «*thin-centered ideology*» (uma ideologia de estreito centramento) – na expressão de Cas Mudde – que divide a sociedade em dois grupos homogêneos e antagônicos: o «povo puro» e a «elite corrupta». O que os separa não é a riqueza ou o poder, mas os valores e, por isso mesmo, mais do que uma divisão política, esta é uma divisão moral entre puros e corruptos, entre os puros que são o povo e os outros que não são considerados povo. Esta é uma visão absolutista da sociedade, o que conduz à intolerância, e dualista, o que conduz à exclusão, numa inversão radical dos valores democráticos.

Com efeito, os populistas, que reclamam o monopólio da representação do povo e afirmam que o exercício da política deve ser a expressão da sua vontade, da «vontade geral», não reconhecem a legitimidade de existir politicamente aos que excluem desta categoria, os designados arbitrariamente como «elitistas», categoria de facto constituída por todos os que pensam, agem ou são diferentes do modelo único preconizado. O pluralismo é silenciado, a negociação e o compromisso entre partes não se justificam numa luta moral absolutista em que os outros têm de ser convertidos ou suprimidos, pelo menos politicamente.

O populismo, sendo uma *thin ideology*, não é autossuficiente, combinando-se frequentemente com outras ideologias: com o nacionalismo à direita ou com o socialismo à esquerda. De facto, o populismo não pode ser vinculado à esquerda ou à direita, podendo ser de esquerda ou de direita, de acordo com a combinação ideológica por que optar nas circunstâncias

concretas em que se quer afirmar. Os populismos de esquerda têm geralmente um fundamento económico e opõem frontalmente o povo trabalhador à elite dos ricos e poderosos. São diádicos. Os de direita têm mais frequentemente um fundamento identitário, opondo também o povo à elite, mas introduzindo um outro elemento, o de acusação de a elite ser conivente com um terceiro grupo social – imigrantes, refugiados, terroristas, globalistas ou simplesmente os beneficiários do estado social (*Welfare State*) – contra a vontade e o interesse do povo. São triádicos.

Estes dois tipos de populismo, de esquerda e de direita, têm eleitorados diferentes. Mas a razão principal para o seu sucesso é a mesma: a crise da representação nas democracias liberais.

A crise de representação

É na percepção de ausência de representação nas democracias liberais que reside a base de recrutamento dos populismos, sem que estes movimentos sejam de facto contra a democracia em geral.

No passado, o populismo estava associado à direita radical e havia então um consenso estabelecido de que era contrário à democracia. Em termos teóricos era visto como uma «patologia da democracia» (Richard Hofstadter) ou como a negação da própria democracia (Jan-Werner Muller; John B. Judis). Com a emergência do populismo à esquerda dá-se uma evolução importante no debate teórico e alguns autores começaram a argumentar em sentido contrário, afirmando que o populismo não só favorece a democracia como é a essência da própria democracia (Ernesto Laclau; Chantal Mouffe; Éric Fassin). O problema – dirão – não está na democracia, mas sim no liberalismo. Hoje, uma terceira linha interpretativa considera que o populismo não é nem a essência, nem a

negação da democracia (Cas Mudde; Cristóbal Rovira Kaltwasser). Sublinha-se então que os populistas não são contra a democracia, uma vez que aceitam a democracia eleitoral, a soberania popular e a regra da maioria. São, todavia, contra o constitucionalismo liberal, rejeitando o pluralismo, os direitos das minorias, a separação de poderes e o estado de direito. Não estarão, pois, contra a democracia em geral, mas contra a democracia liberal.

No que se refere à relação entre o populismo e a democracia liberal recorremos, mais uma vez, a Cas Mudde e à sua afirmação de que esta é uma relação complexa que pode ter de tudo: «o bom, o mau e o feio». O «bom», porque os populismos levantam um conjunto de problemas reais sentidos pelas populações e que não têm tido uma resposta por parte das elites como, por exemplo, os problemas da imigração e dos refugiados (à direita) ou os problemas da austeridade (à esquerda) – questões reais, sérias e que as democracias têm de enfrentar. O «mau», porque a solução que encontram não só não resolve os problemas como põe em causa o fundamento das nossas sociedades, nomeadamente quando a sua ideologia monista e moralista nega o pluralismo e rejeita a legitimidade de toda qualquer oposição política. O «feio», porque quando os populistas chegam ao poder, representando a «voz do povo», tendem a pôr em prática esta sua ideologia, silenciando todas as vozes diferentes que apenas representarão interesses particulares. Procedem então minando a legitimidade da oposição, restringindo a independência do poder judicial, cerceando o pluralismo dos *media* e, com a ajuda das redes sociais, assaltando o próprio conceito de verdade.

Esta sua agenda política é implementada recorrendo a três técnicas de governo: a ocupação do Estado; o clientelismo em massa; e a repressão da sociedade civil (Jan-Werner Muller). Actuam de forma incremental e usando os mecanismos democráticos para deformar ou subverter a democracia.

Uns chamam-lhe democracias iliberais, outros democracias defeituosas, outros não hesitam em classificá-las como autoritarismos competitivos.

É, aliás, no âmbito das expectativas alimentadas pela democracia que os cidadãos protestam por não se sentirem representados pelos partidos tradicionais e não sentirem que os governos respondem aos seus problemas, sobretudo, aos seus medos e às suas inseguranças.

Referimo-nos a medo e insegurança, em primeiro lugar, de natureza económica. As políticas neoliberais de privatização e desregulação económica e financeira têm aumentado exponencialmente as desigualdades económicas e as assimetrias sociais, contrariando a tese axial dos trabalhos clássicos de Seymour Martin Lipset de que a equidade é fundamental para a legitimidade e o apoio à democracia (John B. Judis).

Medo e insegurança, em segundo lugar, de natureza cultural. Os fluxos migratórios massivos e por vezes desregulados geram a reação contra o «outro», sentindo-o como uma ameaça. Aliás, como uma dupla ameaça: ao nível económico, são percebidos como uma ameaça aos produtos nacionais, à segurança no emprego ou aos benefícios sociais; e ao nível cultural ou religioso, são percebidos como uma ameaça aos costumes, às tradições e às identidades – como tão bem o evidencia Francis Fukuyama no seu último livro, *Identidades*.

Em ambos os casos, a realidade populista é a mesma: uma reacção nativista contra a globalização. A reação dos «*somewheres*» (em algum lugar), com baixas competências (*skills*) e ligados à terra, ao país, à nação de que dependem inteiramente, contra os «*anywheres*» (em qualquer lugar) desligados económica e culturalmente e cujas elevadas competências (*skills*) lhes permitem aproveitar, em qualquer lado, todos os benefícios da globalização (David Goodhart). Ora, são estes «*somewheres*», perdedores da globalização, que receiam perder o controlo da nação e reclamam a renacionalização das políticas,

que não se sentem representados; e é entre eles que cresce a insatisfação nas democracias liberais.

A crise de representação é hoje evidente na Europa e nos Estados Unidos manifestando-se no enfraquecimento das estruturas tradicionais, na capacidade de organização e mobilização dos partidos, e também no declínio da própria participação dos cidadãos.

Na Europa, destacam-se dois outros factores que agravam a tendência comum. O primeiro, reporta-se ao colapso dos partidos dominantes (*mainstream*) e ao bloqueamento do sistema de partidos em vários Estados Membros, sendo que o problema não reside essencialmente no plano nacional, mas no europeu. Esta realidade é geralmente designada por «deficit democrático». Porém, o problema central é mais profundo e complexo, tal como Vivien Schmidt descreve: «Nos sistemas políticos nacionais a democracia tende a ser baseada em quatro mecanismos de legitimação: o governo *do* povo através da participação política; pelo povo, através da representação dos cidadãos; *para* o povo, através do governo efectivo; e *com* o povo através da consulta de interesses. Ora, a União Europeia tem apenas dois desses mecanismos a funcionar plenamente: o governo efectivo e a consulta de interesses. A participação política e a representação dos cidadãos, isto é, o governo *do* povo e *pelo* povo, continuam essencialmente no plano nacional.» O segundo aspecto a sublinhar é o do sistema político da União Europeia ter sido desenhado para governar e não para representar – o que se agrava a partir do Tratado de Maastricht com cada vez mais áreas de acção política (*polycymaking*) a serem transferidas para a União, paralelamente reduzindo os instrumentos nacionais de controle democrático.

Quando o cidadão comum não encontra resposta para os seus problemas, a sua percepção é a de que as elites não respondem ou porque não querem («*eles são todos iguais*»), ou porque não podem («*não têm poder*»). E se não podem é

porque o poder já lá não está, foi transferido e está num outro lugar: em Bruxelas ou em qualquer outra parte no mundo, em instituições supranacionais ou forças transnacionais. O resultado é o mesmo: sentem que não têm qualquer controlo democrático sobre o poder.

Para além da questão académica em torno do populismo, este perfila-se com um grave problema político que coloca hoje efectivamente em causa o futuro da democracia. Da democracia liberal bem entendido. Mas a ameaça à democracia é também, como vimos, uma ameaça à moral dos direitos humanos – o que, aliás, se compreende facilmente pela indissociabilidade de ambas, antes apontada.

Não obstante, tem-se também argumentado que o governo da maioria, o «poder do povo», pode ser democraticamente contra os interesses de minorias, protegidos pelos direitos humanos. Neste sentido, poder-se-ia apontar a existência de democracias à margem do respeito dos direitos humanos e a ruptura da indissociabilidade de ambas. Esquecem-se estes que a democracia plena se exprime, de facto, como «poder do povo para o povo», sem discriminações, sem exclusões – única garantia que se mantenha «poder do povo» e não se converte num qualquer governo autoritário, independentemente da designação adoptada.

A questão pela salvaguarda da democracia é ela própria uma questão ética. A questão como se resgata e reinventa a autêntica democracia é um desafio inaliável para que este volume pretende contribuir.

Ética Aplicada: Relações Internacionais abre-se com a interrogação que serve de mote às diferentes glosas dos múltiplos autores: que relação existe entre ética e relações internacionais? E Nuno Severiano Teixeira, em «Ética e Relações Internacionais», prossegue sublinhando que as relações

internacionais foram, quase sempre, olhadas como um espaço que escapava ao campo da ética. Tudo parecia separar os dois saberes, acrescenta. A Ética, como racionalidade da acção humana, releva da Filosofia e reflecte sobre o «que deve ser», na dimensão prescritiva da moral. Assume um paradigma normativo. A Teoria das Relações Internacionais releva da Ciência Política e quer compreender ou explicar aquilo «que é». Tem um paradigma analítico. A Ética é o domínio de valores. A Teoria das Relações Internacionais é um domínio de factos. Mas será tudo assim tão simples? Na verdade, nem as teorias analíticas deixam de ter uma dimensão normativa, nem as teorias normativas dispensam os factos – argumento que o autor desenvolve a partir de uma breve genealogia teórica das principais Teoria das Relações Internacionais.

Segue-se uma primeira secção de análise e desenvolvimento de alguns «Temas Fundamentais» no domínio das Relações Internacionais. Carlos Gaspar, em «A ética do realismo» parte da pergunta «é possível uma ética do realismo?» e faz depender a resposta da validação de três pressupostos: o primeiro reporta-se à inevitabilidade da alternância entre a guerra e a paz nas relações entre as unidades independentes que formam o sistema de Estados moderno; o segundo implica o reconhecimento de que a defesa da autonomia das entidades soberanas na sociedade internacional, por todos os meios, é a primeira obrigação dos responsáveis políticos nacionais; o terceiro admite a possibilidade de os estadistas serem tão prudentes como corajosos e se submeterem aos imperativos da ética da responsabilidade na defesa da comunidade política.

Em «A ética do liberalismo», Luís Lobo-Fernandes parte da ideia de que o liberalismo, no seguimento dos tratados de Vestefália de 1648, facilitou a consolidação dos Estados territoriais e do nacionalismo moderno e o próprio sistema internacional, tendo contribuído para socavar as estruturas absolutistas tradicionais, propugnando o direito colectivo à

autodeterminação das comunidades – uma das vantagens éticas do nacionalismo liberal. É neste argumento racional que estabelece a ligação entre a questão intrincada de natureza político-filosófica – a ética liberal – e o domínio científico específico das relações internacionais. A abertura conceptual suscitada pelo enunciado liberal-pluralista permitiria abarcar e estabilizar hipóteses porventura mais profícuas sobre o desenvolvimento exponencial da economia global e dos fluxos comerciais, os efeitos da comunicação cibernética universal, e a rede e extensão das múltiplas ligações transnacionais de carácter mais cosmopolita. Aqui residiria, dirá, uma das principais virtualidades da ética do liberalismo premonitoriamente avançada por Grócio.

Maria Raquel Freire aborda «A ética do construtivismo», quer face ao interesse que as questões éticas assumem nesta perspectiva teórica, quer na orientação ética da própria agenda construtivista. A dimensão intersubjectiva que informa o construtivismo aponta para a interpretação de significados e para a forma como a realidade é uma construção social, permitindo mudança e sociabilidade. Além do mais, a dimensão da prática política reflecte considerações éticas e assenta em pressupostos normativos e discursivos, sendo que o debate sobre a conduta ética está subjacente aos princípios, às regras e à acção política. Pela sua dimensão normativa em duplo sentido, ou seja, pela pertinência dada às normas na regulação da vida internacional, e pela sugestão de alternativas numa realidade socialmente construída e mutável, a componente ética encontra no construtivismo um interesse claro.

A segunda secção, dedicada aos «Desafios Actuais», incide sobre algumas temáticas preponderantes no domínio das Relações Internacionais. A primeira destacada é a dos «Direitos Humanos e Relações Internacionais» em que Patrícia Galvão Teles reflecte sobre o impacto dos direitos humanos sobre relações internacionais e como este impacto veio a

alterar o seu terreno moral. Esta alteração dá-se, essencialmente, com a criação das Nações Unidas e a adopção, há 70 anos, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e com o desenvolvimento – a partir desses alicerces – de um sistema universal e de sistemas regionais de protecção dos direitos humanos. Aborda-se também o desafio ético que constitui a dinâmica entre o universalismo e o regionalismo cultural em matéria de direitos humanos, bem como o novo desafio para o século XXI no que se refere aos direitos humanos, especificamente quando colocado pelas consequências do fenómeno das alterações climáticas.

António Marques, em «A característica ética da noção de justiça global», parte da convicção que os problemas de justiça global não são dissociáveis de elementos especificamente morais. Defende essencialmente dois pontos de vista, a saber: as democracias pluralistas com estado de direito democrático encontram-se nas melhores condições para responder a problemas de justiça global, já que são as que respeitam um conjunto de direitos individuais fundamentais; apesar de essa vantagem, tais estados não podem resolver certas questões do foro da ética. Defende ainda a importância do crescente papel do que designa por *sensibilidade moral pública*. Esta intensifica-se no espaço de uma globalização dos novos *media* e coloca novos desafios às teorias dominantes, sejam elas de cariz cosmopolita ou soberanista. Explora ainda as propostas de programas de justiça global com ênfase na ideia de John Rawls de um «direito dos povos» (*law of peoples*), o qual sintetiza aspectos soberanistas e cosmopolistas.

«Convicção e responsabilidade na ética da globalidade», de Luís Moita, parte de uma concepção relacional e cosmopolita da ética, assente na natureza intersubjectiva dos valores. Adota uma leitura construtivista das normas morais para fundamentar a pertinência dos imperativos éticos na esfera das relações internacionais. Recusa qualquer tentativa de privatização da

ética e critica a tentação da visão dualista, designadamente a que distingue ética da convicção e ética da responsabilidade. Contrariando esta perspectiva centrada no Estado com actor da vida internacional, a responsabilidade de agir criteriosamente recai sobre todos os agentes que actuam no domínio internacional. Acresce que, nos nossos tempos, mercê da crescente internacionalização dos processos sociais, a questão ética não se limita às relações entre Estados, mas abre-se para uma ética da globalidade, que alguns designam «macro-ética planetária».

Manuel Lobo Antunes aborda a problemática dos «Nacionalismos e ordem liberal», a partir das suas memórias como Embaixador, numa reflexão vivencial. O autor começa por se deter no tipo de nacionalismo de «raiz autoritária», a partir da sua experiência na tentativa de obter um acordo que resolvesse de forma pacífica o conflito na ex-Jugoslávia, no primeiro semestre de 1992, reportando também a situação na Eslovénia, Croácia, Sérvia e Bósnia-Herzegovina; prossegue remontando ao desmembramento da URSS e ao papel dos nacionalismos na constituição dos vários Estados que então ganharam soberania (com o caso exemplar da separação entre as actuais República Checa e Eslováquia). A representação de Portugal em Bruxelas oferece detalhes de uma realidade que nos é mais próxima tal como acontece com a recente opção do Brexit no Reino Unido, sempre numa partilha que coloca o leitor em contacto com uma perspectiva rara dos bastidores da política internacional.

«Entre paz e soberania: nacionalismo e cosmopolitismo», de Alexandre Franco de Sá, considera *nacionalismo e cosmopolitismo* como dois projectos políticos potencialmente antagónicos que encontram na política moderna uma origem comum. Por um lado, o nacionalismo desenvolve-se a partir do conceito de soberania nacional como princípio; por outro, o cosmopolitismo alicerça-se na paz como fim. O presente texto evidencia de que modo não apenas o pensamento nacionalista pôde

absolutizar o princípio da soberania nacional e contrapô-lo ao propósito da paz, mas também o pensamento cosmopolita pode absolutizar a paz e evocar o pacifismo como justificção para intervenções militares que desrespeitam a soberania e independência dos povos. Face a esta possibilidade, esta reflexão coloca o problema de uma articulação entre nacionalismo e cosmopolitismo que ultrapasse a sua contraposição e o seu desenvolvimento unilateral.

José Manuel Pureza, em «A guerra justa: entre a regulação e a legitimação», aponta como a teoria da guerra justa, como discurso moral, fixa um conjunto de critérios quer sobre a legitimidade do recurso à guerra, quer sobre a legitimidade dos modos de condução das hostilidades. Esta elaboração, de algum modo situada entre o pacifismo e o realismo, terá tido o seu apogeu como resposta, primeiro, à necessidade de justificação das guerras da cristandade e, depois, à legitimação do recurso à guerra pelas soberanias em consolidação. E se é certo que os desenvolvimentos do Direito Internacional no século XX retiraram espaço argumentativo a este discurso, assistimos nas últimas décadas a uma recuperação dos critérios sedimentados desde a Idade Média no discurso público sobre a guerra. Trata-se, na verdade, de uma elaboração de grande ambivalência porque se, por um lado, limita eticamente a guerra como instrumento político, legitima-a, por outro, como prática dos Estados.

Em «Terrorismo, liberdade e segurança», Nuno Lemos Pires afirma que nenhuma nação se pode deixar intimidar porque se defende a dignidade dos povos de forma global. Não se pode permitir que actos terroristas, dentro de cada Estado, ponham em causa as acções humanitárias na defesa de milhões de seres humanos. Em muitos casos as acções terroristas pretendem intimidar populações para que os seus governos saiam de regiões onde impera o terror e as maiores brutalidades contra os seres humanos. Quem lá exerce a influência e pretende

instaurar regimes de imposição de terror pretende a expulsão dos povos que ali estão para ajudar. É fácil ceder. Facilmente a demagogia pode, em nome da necessária segurança, conduzir à perda de direitos e de liberdade. E todavia, não se pode, nunca, jamais; ceder – defende o autor.

Jaime Nogueira Pinto, em «Tolerância e democracia nas relações internacionais» considera que a ética, que transmitia a mensagem humanista, integrando como valores dominantes indiscutíveis a tolerância e a democracia, se vê hoje abalada, quer na teoria, quer na prática, quer na política doméstica, quer na internacional pela recusa destes valores ou mesmo pela afirmação de valores alternativos. Os movimentos nacionalistas e identitários que, com o apoio popular, protagonizam esta nova orientação, têm vindo a pôr em causa a tolerância e a democracia, como faces da mesma moeda, na afirmação de uma preferência nacional, ou na rejeição do multiculturalismo, ou ainda no choque entre os muitos sentidos do conceito de democracia. O paradigma e o sentido da História parecem em revisão e mudança – conclui.

Gonçalo Saraiva Matias e Mariana Viana Pedreira, em «Migrações e cidadania», apontam serem várias e intrincadas as questões éticas presentes na regulação internacional das migrações e da cidadania. Tanto a comunidade internacional como os Estados não podem desconsiderar esta dimensão quando aprovam os instrumentos jurídicos atinentes às migrações e à cidadania. Procuram analisar essas várias dimensões nos momentos relevantes do chamado «caminho para a cidadania», que se inicia quando o migrante atravessa a fronteira de um Estado e se conclui quando se integra plenamente, com a passagem de «migrante» a «cidadão». Este é um percurso em que a ética e o direito caminham lado a lado, não podendo a regulação ser relegada à política, aos populismos e às perpeções infundadas. É para o debate esclarecido sobre essas opções políticas que a presente reflexão procura contribuir.

Em «Bens comuns globais», Paula Duarte Lopes caracteriza os bens comuns globais pela sua natureza global, mas também pela sua utilização competitiva e por ser socialmente difícil impedir o seu acesso (em particular em países democráticos). Ao longo dos últimos séculos – afirma – os bens comuns globais foram sendo apropriados e, alguns, abrangidos por diferentes regimes de gestão ou governação, tentando prevenir a sua sobre-exploração. Estas dinâmicas reflectem diferentes entendimentos éticos ao nível da justiça, da responsabilidade, da precaução, da humanidade e da cooperação, os quais variam com o tempo e o local e incluem também preocupações inter-geracionais.

O volume encerra com uma reflexão de Luís Amado sobre «Ética e globalização», que considera que a actualidade da Ética na contemporaneidade é o reflexo não só dos problemas com que nos confrontamos individualmente, mas também das dificuldades sentidas pela generalidade das organizações perante transformações estruturais que desafiam a sua própria existência. Nas origens desta inquietação existencial deparamo-nos – afirma – com a problemática da globalização, cujos temas têm dominado a agenda mundial nos últimos trinta anos: a guerra, a questão nuclear, os limites do crescimento e os problemas ecológicos e ambientais, a sustentabilidade dos diferentes sistemas que suportam a nossa vida em sociedade, as fronteiras da ciência e da tecnologia.... A reflexão desenvolve-se à volta destas questões tendo por referência a globalização, o seu impacto nas relações sociais e humanas e o despertar do se designa por uma «ética da sobrevivência», que obriga a repensar as relações do homem consigo próprio, com «o outro» e a sociedade, bem como com a própria natureza.

Ética Aplicada: Relações Internacionais corrobora ampla e muito diversamente o mote inicial de que a reflexão e a acção

éticas estão no âmago das relações entre as nações, moldando-as intrinsecamente e enquadrando as decisões a tomar a partir dos direitos humanos, cujo contínuo desenvolvimento vai construindo uma normativa moral mundial. Esta é uma realidade que emergiu e encorajou os regimes democráticos como único contexto em que vigoram e se concretizam. A crise das democracias liberais é a crise dos direitos humanos e também da ética nas relações internacionais.

Leituras Recomendadas

Freedom in the World (2018): <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

Democracy Index (2018): <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

BERMEO, Nancy, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, 27, 1, 2016, pp. 5-19;

FASSIN, Éric, *Populisme: le grand ressentiment*, Textuel, Paris, 2017.

FOA, Roberto S/ Mounk, Yascha, “The Danger of Deconsolidation”, *Journal of Democracy*, 27, 3, 6 pp. 5-17 and “The Signs of Deconsolidation”, *Journal of Democracy*, 28, 1, 2017, pp. 5-15;

FUKUYAMA, Francis, *The end of history and the last man*, Avon Books, NY, 1992.

FUKUYAMA, Francis, *Identity, the Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar Straus and Giroux, NY, 2018.

GALSTON, William A., *Anti-Pluralism. The Populist Threat to Liberal Democracy*, Yale University Press, New Haven, 2018.

GOODHART, David, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, C. Hurst & Co., Londres, 2017

HOFSTADTER, Richard, *The Age of Reform*, Vintage Book, NY, 1955.

- JUDIS, John B., *The Populist Explosion*, Columbia Global Reports, NY, 20016.
- LAGLAU, Ernesto, *La razón populista*, Fondo de Cultura Economica, Buenos Aires, 2005.
- LEVITZKY, Steven/Ziblatt, Daniel, *How democracies die*, Crown, NY, 2018;
- LINZ, Juan J. and STEPAN, Alfred (eds), *The Breakdown of Democratic Regimes*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London (1978).
- LINZ, Juan J. and STEPAN, Alfred (org.), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London (1996).
- MOFFITT, Benjamin, *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style and Representation*, Stanford University Press, Stanford, 2016.
- MONK, Yascha, *The People vs. Democracy. Why our Freedom is on Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge, 2018.
- MUDEDE, Cas/Kaltwasser, Cristóbal Rovira, *Populism: A very Short Introduction*, Oxford University Press, NY, 2017.
- MÜLLER, Jan-Werner, *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press (2016).
- NORRIS, Pippa, "Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risks", *Journal of Democracy*, 29, 2, 2017;
- PATRÃO NEVES, M.; Costa Pinto, António; Sousa, Luís de [coord.s], *Ética Aplicada: Política*, Lisboa, Edições 70, 2018: 362 pp.
- SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, v. 61, p. 2-22 (2013).
- VASAK, Karel, "Human Rights: A thirty-year struggle. The Sustainable Efforts to give Force of Law to the Declaration of Human Rights", *UNESCO Courier*, 30: 11, Novembro 1977.

- WODAK, Ruth, *The Politics of Fear: What Right-wing Populist Discourse Mean*, Sage, Washington DC, 2016.
- ZÚQUETE, José Pedro, "Populismo", *Ética Aplicada: Política*, M. Patrão Neves; A. Costa Pinto; L. de Sousa (org.), Lisboa, Edições 70, 2018: 111-122.