A guerra como instrumento da política

Oliveiros S. Ferreira

Professor de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de Política na Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo. Professor Emérito na Escola de Comando e Estado Maior do Exército.

Resumo: Desde a Paz de Westphalia, em 1648, a guerra é vista como assunto de Estado, não de particulares. A distinção é importante porque a guerra é um ato de violência e, sendo assim, pode ser confundida com a violência que os cidadãos normalmente experimentam. Sendo um assunto de Estado e não de particulares, ela é, por si só, um fato político, neste sentido de que ela tem, necessariamente, objetivos políticos que são fixados pelos Governos.

Por outro lado, é importante ter presente que os Etados têm intersses que devem defender. Alguns são negociáveis, outros não, as guerras são travadas em torno desses interesses. É por isso que se pode dizer que a guerra é um instrumento da política. Gurra de agressão, ou guerra defensiva, ela é travada sempre para que se realizem as políticas dos Governos.

Palavras-chave: estado; guerra; violência; intersse; inimigo.

Com certeza não exagerarei se disser que o sentimento dessa audiência é de estranheza. Afinal, para quem vive num País que mal conserva a lembrança da participação da FEB na Segunda Guerra Mundial, combatendo na Itália, e apenas sabe, por ouvir alguém dizer, que no século XIX houve uma longa guerra con-

tra o Paraguai, parecerá fora de sentido ouvir dissertar sobre a guerra como instrumento da política. Se o tema da palestra fosse falar da enrascada em que os Estados Unidos se meteram no Iraque, talvez se encontrasse sentido em estar aqui presente. Ou, então, se fôssemos instados a ouvir falar sobre a violência a que estamos submetidos todos os dias – violência atual ou potencial, mas ainda assim e sempre violência –, não daríamos o tempo como perdido.

Egoisticamente, poderia falar sobre a violência; acontece que se o fizesse estaria me afastando do tema que vos trouxe aqui, que é a guerra. Embora haja quem diga que vivemos, nas grandes cidades brasileiras, uma guerra civil, é preciso cuidado no empregar o termo "guerra". É que desde muito tempo, para ser preciso desde 1648, quando a Paz de Westphalia pôs termo à Guerra dos 30 anos, a guerra é vista como um assunto entre Estados. É dessa perspectiva que me proponho a discorrer sobre o tema, sem esquecer que, apesar do entendimento de Westphalia, a guerrilha esteve presente pelo menos desde a campanha de Napoleão na Espanha, ganhando intensidade na campanha russa de 1812, e sendo um fato normal durante a Segunda Guerra Mundial.

A tentação de falar da violência é grande, tanto maior quanto o grande teórico da guerra, que foi o alemão Carl von Clausewitz, não hesitou em definir a guerra como "um ato de violência destinado a constranger o adversário a executar nossa vontade". Tomada fora de contexto, a definição nos autorizaria a cuidar da violência pura e simples. Todavia, é preciso ter presente que para ele a guerra deve ser entendida como um duelo entre dois ou mais Estados, tanto assim que ela é, para ele, a continuação da política por outros meios. Ou, como querem alguns, mais atentos à correta tradução do texto alemão, a continuação das relações políticas com a interferência, com o emprego de outros meios.

Qualquer que seja a tradução correta do texto de Clausewitz, o leigo tem o direito de perguntar: é necessário que as relações políticas entre Estados tenham esse desdobramento, mesmo pensando naquilo que um cultor da estratégia chamaria de "extremidade lógica", isto é, mesmo levando o pensamento aos extre-

mos que ele pode chegar, folgando naquilo que alguém disse ser, o pensar, livre pensar? A pergunta não é impertinente. Realmente, olhando o panorama que nos cerca e gozando da paz que existe no Continente (apesar dos atritos que aqui e ali despontam), cabe de fato inquirir se para que os Estados realizem suas políticas é necessário que se disponham à guerra. Ao questionar a necessidade do recurso às armas, talvez nos esqueçamos de que raciocinamos mergulhados em nossas circunstâncias, as de um país cujos habitantes, inclusive aqueles que se consideram membros da elite dirigente (econômica ou social, pouco importa, mas sobretudo política), não têm memória da campanha da Itália no fim da Segunda Guerra Mundial e não levam a sério a guerra do Paraguai. Sem nenhum intuito de ofender quem quer que seja, diria que a pergunta: "mas é preciso a guerra para resolver questões políticas?", tem toda a razão de ser colocada quando se pensa que, no Exército brasileiro, cultua-se a memória do Duque de Caxias como o pacificador e não como o comandante-chefe das operações no Paraguai.

Clausewitz tinha plena consciência de que a guerra é um assunto sério que deve ser tratado seriamente. E Clemenceau, o Tigre, que conduziu a última fase da guerra de 1914 como presidente do Conselho francês, pôde acrescentar, talvez pensando na carnificina que fora a guerra de trincheiras que mudou a civilização ocidental: "A guerra é assunto sério demais para ser entregue aos generais". Com o que Clausewitz concordaria inteiramente, embora os generais não. Ele concordaria porque sabia que embora a guerra seja o conjunto de meios diferentes das negociações políticas, só tem sentido se for declarada e travada para realizar um objetivo político, isto é, fixado pelo Governo, vale dizer, pelos homens de Estado.

Ao cuidarmos de nosso tema, é preciso não esquecer de que continuando a ser, em sua essência, um ato de violência destinado a impor nossa vontade a terceiros que se opõem a nossa política, as formas e as maneiras de fazer a guerra mudam conforme se alteram as condições sociais e, sobretudo, conforme progride a tecnologia das armas. Mais do que isso, temos de saber que as relações políticas entre os Estados mudam de forma, embora conservem seu conteúdo. No

século XVII, nenhum homem de Estado estranharia que um soldado da fortuna, capitão de navio, apresasse o barco de outra nação. Até poderia, para poupá-lo da forca, embora não das galés, dar-lhe uma carta de corso, quando não honrá-lo com um título de nobreza. Ainda que não houvesse guerra declarada entre os Estados, admitia-se a ação desses "irregulares", desde que devidamente credenciados como corsários, porque mesmo não estando a serviço do Estado, seus atos conduziam a que os cofres do tesouro real se enchessem de ouro ou prata. Tudo dentro das formas: o capitão Blood, cujas proezas nos encantaram em nossa juventude, era um pirata e seu destino poderia ser a forca; Sir Francis Drake era um corsário a serviço de Sua Majestade. Hoje, não há mais corsários (pelo menos abordando navios), mas há piratas e terroristas. E o tesouro estatal se enche de outras maneiras. Essa mudança não impede que as tensões entre Estados continuem porque, se mudou a forma de fazer a guerra, a essência da política continua a mesma – e ela é conflito.

Dizer que a essência da política é conflito não significa dizer que toda ação política desembocará em guerra. Se entendermos conflito como sendo aquela situação em que duas partes se encontram, disputando, digamos, a posse de determinados valores, veremos que a relação entre elas pode revestir-se de intenção hostil (que se manifesta de diferentes formas) até a hostilidade declarada. Tomemos a disputa que se travou entre os funcionários públicos e o Governo Lula em torno da reforma da previdência. Durante a discussão e votação do projeto de reforma, caracterizaram-se dois campos bem definidos: de um lado, o governo e seus aliados, insistindo na necessidade da reforma; de outro, os funcionários que a ela se opunham. Que valores estavam em jogo, comuns às duas partes? Da perspectiva em que coloco o problema, podemos ver a situação como segue: para o governo, estava em jogo a posse de recursos financeiros suficientes para impedir a quebra do tesouro; para os funcionários tomados em conjunto, a posse de iguais recursos financeiros, considerados suficientes para que continuassem a ter, na aposentadoria, o mesmo ou semelhante padrão de vida. Não se chegou, felizmente,

ao conflito declarado – o que não impediu, dada a intenção hostil que animava os funcionários, que tentassem ocupar o Ministério da Previdência para, segundo declarou o presidente do PT, impedir que os computadores rodassem o pagamento dos benefícios aos segurados do INSS. Se o objetivo da ação fosse realmente esse, e se tivesse sido alcançado, teríamos tido um ato de violência destinado a impor ao Estado a vontade dos funcionários em greve. Se essa ação não pode nem deve ser caracterizada como um ato de guerra, pode ser vista, pelo menos, como um ato de quase-guerrilha. Caracterizada como quisermos, a oposição dos funcionários à Reforma da Previdência nos termos em que o governo a colocou foi um fato político e como tal deveria ser encarado.

Tomemos outro exemplo: as ações do MST. Elas são políticas, antes de tudo, porque a forma pela qual se realizam contraria a lei em muitos aspectos. Ao colocar a questão nesses termos será preciso proceder com cautela. Peço-vos pensar um instante na seguinte questão: qual a diferença entre a ação de um indivíduo conhecido como Koba, depois Stalin, que assaltava bancos na juventude, e um vulgar assaltante de bancos na Cidade de São Paulo? A questão que vos coloco não é de somenos: preocupou o governo brasileiro nos anos que se seguiram a 1967, quando tivemos uma série de assaltos a bancos cometidos por adversários políticos do regime. Não distinguindo os dois tipos de ação, o de Koba e o dos outros, os assaltos a bancos foram tipificados como crimes contra a segurança nacional, como tais devendo ser julgados pela Justiça Militar. O resultado foi que qualquer assaltante de banco, pé-de-chinelo que fosse, foi julgado como subversivo pela Justiça Militar até que as autoridades se deram conta de que havia uma diferença fundamental entre um tipo de ação e outro, embora fossem formalmente iguais: o subversivo tinha como objetivo encher os cofres de uma organização política que se opunha ao regime, e o pé-de-chinelo simplesmente cuidava de encher seu bolso. Voltando a Koba, ele não era um ladrão de bancos; era um subversivo que queria depor o regime czarista.

É dessa perspectiva – a da finalidade da ação – que devemos estudar as invasões de terra pelo MST. Ao desafio à ordem jurídica estabelecida, marca registrada desse tipo de ação, devemos acrescentar outro elemento: a finalidade das ações é mudar as formas de apropriação da terra. Esse objetivo é político, ninguém negará. O caráter político das ações marca-se também pelo fato de que hoje são diversos os movimentos que se propõem realizar a reforma agrária "na marra" e em direção contrária ao movimento da economia do *agrobusiness*. O que separa esses diferentes movimentos é, fundamentalmente, a disputa por saber quem será o interlocutor único com o governo. Se atentardes para as disputas que se dão em Pernambuco, vereis isso com grande clareza: a dissidência do MST, mais radical, constituída já em movimento, acusa o MST de recrutar desempregados urbanos, enquanto ela se ocupa tão-apenas de arregimentar pessoas que tenham conhecimento das lides do campo. Mas são, os dois, movimentos políticos que se opõem ao governo e à ordem jurídica estabelecida. Melhor dizendo, e creio que esse é o aspecto importante da questão, opõem-se às formas pela qual, na ordem jurídica, se estabelece devam ser conduzidas as ações reivindicatórias.

Será fácil, agora, voltarmos ao tema que nos reúne. Preliminarmente, tenhamos presente que as formas pelas quais os Estados (digamos melhor, os governos) resolvem seus litígios, qualquer que seja o grau de hostilidade presente nas negociações, essas formas não são estáticas e permanentes. Se assim fosse, estaríamos, ainda hoje, vivendo na feliz Idade de Ouro tão celebrada pelos poetas, na qual as diferenças entre as tribos se resolviam na borduna. Elas evoluem – e os avanços do direito internacional aí estão para evidenciar os progressos da humanidade no sentido de um maior entendimento entre os governos e uma maneira mais civilizada (nesse sentido de que não se resolvem a tacape as divergências nas conferências internacionais e nas negociações intergovernamentais) de encarar divergências e buscar superá-las. Houve também um progresso no terreno da guerra. Convém examiná-lo, pois da discussão se poderá chegar a uma melhor compreensão do porquê a guerra é um instrumento da política.

Ao celebrar os tratados de Westphalia, buscou-se retirar dos grupos privados a condição de, como parte legítima, usarem a violência para impor sua vontade àqueles que consideravam adversários, especialmente na fé. Não se tratava, ao fazer a paz, de impedir as guerras entre Estados – mesmo porque todos se consideravam parte legítima em qualquer contenda que envolvesse a posse de seus territórios ou de bens materiais ou imateriais, que reputavam essenciais para sua afirmação como Estados num ambiente internacional caracterizado pela disputa entre vontades de potência dos governantes. A evolução a que me referi refere-se à consideração da guerra como justa ou não, como tal passível de punição pelo direito interno do vencedor ou internacional. Os Tratados de Westphalia conduziram a que cada soberano, senhor da guerra, considerasse aquele que lhe fazia a guerra um *justus hostis*. Assim sendo, a guerra não era considerada um crime, embora houvesse crimes de guerra. Em 1919, ao celebrar-se a paz, o tratado de Versalhes considerou Guilherme II, ex-imperador alemão, como criminoso por haver desencadeado uma guerra não provocada. O ex-imperador deixava, dessa forma, de ser um *justus hostis*, com o que a guerra passou a ser considerada um crime passível de punição, como se verificou, depois, em Nuremberg, quando a liderança política e militar do III Reich foi condenada por haver feito uma guerra de agressão, afora pelos crimes de guerra cometidos.

Assim como os indivíduos sustentam, em suas relações com terceiros, que têm interesses que são inegociáveis, os Estados julgam tê-los, igualmente. Entre eles, dois são, por assim dizer, imutáveis e inegociáveis em qualquer circunstância, salvo a derrota em campo armado: território e soberania. Há outros interesses cujo caráter inegociável depende, como sempre dependeu, do poder dos Estados e da evolução da economia e da tecnologia em geral – e a passagem do mercantilismo e da proteção tarifária para o livre comércio é um bom exemplo do que disse. É preciso considerar, por outro lado, que apesar de a guerra ser assunto sério demais para ser deixado a exclusivo critério dos generais, os políticos que definem os interesses inegociáveis, se sabem estimar o que a guerra

custa em termos materiais, não têm perfeita consciência do que ela significa em termos de sacrifícios em vidas humanas. Isso, os generais sempre souberam, mesmo porque, conforme a concepção que faziam de seu comando, podiam morrer na frente de batalha junto com os seus soldados. A história está cheia de exemplos desse tipo, inclusive a história da Segunda Guerra Mundial. Os governantes que cultuam a razão de Estado e estabelecem quais os interesses nacionais que são negociáveis ou inegociáveis tomam conhecimento dos sacrifícios que a guerra impõe pelas reações da opinião pública. E tem sido a reação de populações que podem manifestar seu repúdio às guerras que faz que a guerra nos pareça absolutamente sem sentido e jamais possa ser considerada um instrumento da política.

Malgrado tudo, ela ainda é vista como um instrumento válido da política. De qualquer Estado. Ainda que consideremos que a Grande Guerra Patriótica que sacrificou 20 milhões de cidadãos da União Soviética, independentemente de sua etnia, foi uma guerra defensiva, foi ela que permitiu ao governo soviético construir um cordão sanitário que o protegesse de qualquer veleidade de invasão por parte dos antigos aliados. Da mesma maneira que foi a guerra, agora de agressão, que a teoria leninista-stalinista sempre apresentou como determinada pela disputa imperialista de mercados, que permitiu que a Finlândia fosse reduzida à condição em que esteve até a queda do Muro de Berlim, e a Polônia fosse repartida mais uma vez em 1939. Para não dizer do avanço soviético no Extremo Oriente às custas do Japão.

A guerra defensiva sempre foi considerada justa – e por mais que se pretenda afirmar que, uma vez terminadas as hostilidades e vencido o agressor, tudo voltará ao que era, não tem sido assim e nem será pela simples e boa razão de que os Estados, mesmo quando colocados na condição de defender seu território ou os valores que consideram fundamentais para a existência das populações que governam, aproveitar-se-ão da vitória para resolver pendências que de outra forma jamais seriam levadas a termo. Contudo, convém insistir, se a guerra mudou de forma, isso se deve não apenas às alterações na tecnologia, mas também às

mudanças na concepção que os governantes fazem de como resolver suas pendências – mudanças que se espelham no direito internacional.

O apego dos Estados às novas normas, que se vão estabelecendo, vai depender dos objetivos políticos dos governantes e de como vêem a subordinação de seu Estado às normas do direito internacional e daquilo que se chamava o direito das gentes. E essa visão das coisas vai depender do sentimento da opinião pública. Evidentemente, estou falando de governos considerados democráticos. O Presidente Bush seguramente não teria obtido a aprovação do Congresso para fazer a guerra ao Afeganistão e ao Iraque se não houvesse, na maioria da opinião pública norte-americana, o sentimento de que apenas a destruição do regime dos talebans e a destituição de Sadam Hussein poderiam impedir que se repetisse a tragédia do 11 de setembro de 2001. As duas guerras, da mesma maneira que a Primeira Guerra do Golfo, aquela destinada a libertar o Kuwait, foram consideradas guerras defensivas, como tais legítimas e, assim sendo, aceitáveis. Se a opinião pública internacional manifestou-se contra a guerra contra o Iraque foi, em boa medida, não porque era uma guerra, mas porque se fazia sem a aprovação da ONU, que lhe teria conferido legitimidade.

Quando determinados valores reputados importantes pela sociedade são alvo de agressão ou ameaça, a opinião pública tende a considerar a guerra para defendê-los como legítima. Como um instrumento válido para realizar uma política. Na realidade, os que se recusam a ver a guerra como instrumento da política do Estado em que vivem deveriam cuidar de fazer que os governantes não a tivessem nessa conta. Afinal, é dever do homem de Estado defender os interesses inegociáveis do Estados – e uma das maneiras de defendê-los é saber que sempre existe, em potencial, um inimigo, vale dizer, um governo que pode pretender a posse de parte de seu território ou diminuir desta ou daquela maneira a sua soberania, tanto interna, quanto externa. Ora, a maneira que se tem de proceder defensivamente – Bush levou essa idéia à sua extremidade ao formular a doutrina da guerra preventiva –, é estar preparado para a guerra. Sabendo, como sempre se soube, que a guerra é a *ultima ratio* a que se pode apelar.