

# O MAIOR DOS MALES: ABANDONAR OS PRINCÍPIOS

José António Pinto Ribeiro

MICHAEL IGNATIEFF  
**The Lesser Evil:  
Political Ethics in  
an Age of Terror**

Princeton,  
Princeton University Press,  
2004, 160 páginas

No seu último livro, *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Michael Ignatieff lida com uma questão política central, colocada a propósito da reacção da Administração americana ao 11 de Setembro. O tema que Ignatieff se propõe tratar é o do levantamento das garantias constitucionais e legais da liberdade dos indivíduos, em nome da segurança nacional<sup>1</sup> e da guerra contra o terrorismo. Sendo essas garantias um elemento constitutivo e nuclear da democracia americana, a questão colocada é a de saber se elas podem ser levantadas ou restringidas sem que a democracia seja posta em causa. O autor situa esta pergunta entre duas concepções sobre a relação entre a segurança e a liberdade enunciadas desde o início da segunda metade do século passado – *os fins justificam os meios* ou *os meios legitimam os fins* – e procura responder-lhe escolhendo um caminho intermédio. Mas acaba afastado da teorização – para que a ética política referida no subtítulo da obra parecia remeter – e empurrado para uma casuística. Ignatieff entende que os direitos, liberdades e garantias fundamentais não são um

valor absoluto, e que podem e devem ser abolidos em tempo de guerra ao terrorismo, desde que essa abolição só dure enquanto durar a guerra. Defende também que as medidas de levantamento dos direitos têm de ser explicadas e justificadas política e publicamente, sujeitas a debate livre na imprensa e, depois, a controlo parlamentar e a sindicacção judicial. Sustenta, por fim, a legitimidade da guerra preventiva ao terrorismo, desde que venha a verificar-se que havia para ela fundamento real e proporcionado. Defendendo este caminho e as incertas conclusões a que ele conduz, Ignatieff torna-se ao mesmo tempo muito apelativo pelo que concede aos críticos da política seguida desde o 11 de Setembro pelos EUA. O que concede afasta-o, senão da posição que tomou de apoio à invasão do Iraque, pelo menos da maneira como esta foi apresentada e justificada publicamente, com base em factos que se revelaram falsos<sup>2</sup>. Ignatieff também se afasta das restrições aos direitos fundamentais permitidas pelo *Patriot Act*<sup>3</sup> e da maneira como estas têm sido usadas pela Administração americana<sup>4</sup>. Como se afasta da complacência

que os Tribunais americanos têm mostrado perante a recusa da Administração de reconhecer os mínimos direitos de defesa e de garantias em processo criminal aos que ela mesma declara – sem provas que apresente a escrutínio público ou ao menos judicial – combatentes inimigos, nem sequer abrangidos pelas Convenções de Genebra. Para Ignatieff, os Tribunais estão a abdicar de um papel de avaliação dos factos e das decisões que só a eles cabe, em favor da Administração, à qual conferem um poder discricionário não sujeito a controlo algum<sup>5</sup>.

Porém, o que é surpreendente hoje, um ano e meio depois de Ignatieff ter enunciado os mecanismos que deveriam funcionar como critérios para permitir o levantamento dos direitos, liberdades e garantias constitucionais – isto é, para se entrar no domínio da guerra, do não-direito –, é verificarmos como os *checks and balances* que propôs têm sucessivamente falhado. Foi assim com a necessidade de análise e justificação públicas das medidas: a guerra ao terrorismo foi declarada sem mais justificação do que tê-lo sido, logo no dia seguinte ao 11 de Setembro. O *Patriot Act* foi aprovado pelo Congresso sem qualquer real análise da sua necessidade ou proporcionalidade, e uma petição depois apresentada ao Congresso, para reexame da situação policial e processual em que se encontram os chamados combatentes inimigos, foi assinada por 175 parlamentares... britânicos. Os Tribunais têm-se demitido de qualquer função de controlo da constitucionalidade, quer em abstracto, quer em concreto, das medidas a que essas pessoas são sujeitas pela

Administração civil e militar americana. Os Tribunais americanos têm consentido a criação daquilo a que se chamou um «buraco negro jurídico»: os presos são declarados combatentes inimigos para serem presos fora dos EUA e subtraídos ao direito e às garantias do processo penal americano, mas não são combatentes inimigos numa guerra para não beneficiarem da protecção das Convenções de Genebra sobre prisioneiros de guerra<sup>6</sup>.

Ou seja: todos os mecanismos de filtração e bloqueio de um levantamento abusivo ou desproporcionado dos direitos, liberdades e garantias constitucionais, que Ignatieff enunciou um ano e três meses depois do 11 de Setembro, revelaram-se, três anos depois daquela data, ineficientes. Por isso, pelo menos por isso, a discussão sobre se numa democracia e num Estado de direito tem de existir um núcleo duro de direitos, liberdades e garantias fundamentais que nunca podem ser abolidos ou restringidos, quaisquer que sejam as circunstâncias e ainda que apenas temporariamente, tem de ser reaberta e aprofundada, e não resolvida da forma sumária como Ignatieff o faz no segundo capítulo do livro.

### **A APOLOGIA DO IMPÉRIO**

Se o livro de Ignatieff é interessante como exercício de racionalização (a quente) e tentativa de enquadramento de posições por si antes tomadas, o seu maior perigo está naquilo que pressupõe e, ao pressupor, omite. Este mesmo risco estava já, aliás, presente no seu livro anterior – *Empire Lite: Nation Building in Afghanistan and Kosovo* (Londres, Vintage, 2003). Nele,

Ignatieff concede que os EUA só defendem causas humanitárias quando a defesa destas coincide com o seu interesse nacional; que os Estados Unidos têm estado sempre mais interessados em ter o controlo e segurança do que em criar democracia e liberdade nos países que nos últimos anos ocuparam; que a política externa dos EUA não levará a nada de positivo a não ser que sejam encarados e resolvidos todos os problemas do Médio Oriente, incluindo o conflito israelo-palestiniano; e que o poder americano, por mais amplo que seja, é ainda limitado e não pode arrogantemente dispensar o envolvimento e o acordo da comunidade internacional. Estas admissões, logo à partida, são desarmantes para um leitor crítico, na medida em que suscitam imediata adesão à honestidade ou, pelo menos, à aparente imparcialidade intelectual que traduzem. Porém, ao mesmo tempo que concede todos estes pontos, Ignatieff vai afirmando que muitos povos devem a sua liberdade a intervenções americanas, dando por implícita a necessidade de um polícia interventor global – um *nation builder* que ocupe e crie estados, como se de um Instituto de Recuperação e de Reinserção de Estados na Comunidade Internacional se tratasse – e sugere implicitamente que os EUA terão de ser esse polícia. Os estados assim criados, se não forem democráticos e livres, deverão pelo menos ser nacionalmente coesos e seguros. É como se o *Empire Lite* se apresentasse como a reacção emocional de Ignatieff à insegurança vivida nos estados «falhados» que visitou, tendo-o posto a suspirar por um «Estado qualquer» – o que recorda a perspectiva do (nunca por

demais lembrado) professor Soares Martinez, para quem um Estado qualquer era melhor do que Estado nenhum, e que, por isso, declarava que estaria do lado da polícia se houvesse uma revolução, mesmo que fosse na então União Soviética. O problema que Ignatieff escamoteia é, naturalmente, o da ocupação – questão que lhe foi colocada pelo *Economist*, para defender, quando muito, a admissibilidade de uma *War Lite*, uma espécie de intervenção rápida ainda que não claramente humanitária, mas nunca de um *Empire Lite*<sup>7</sup>.

É sintomático que, na véspera da primeira das seis Gifford Lectures em que este livro se baseia<sup>8</sup>, Ignatieff tenha publicado no *The New York Times Magazine* um artigo intitulado «The American Empire (Get Used to It)»<sup>9</sup>. O texto é exemplar de uma *démarche* que consiste em avançar a partir de pressupostos basilares que se não discutem, como se a Ignatieff bastasse que o império e o imperialismo que o suportam abraçassem os valores da democracia e da liberdade para serem uma coisa boa e inquestionável. Nem sequer no domínio do *nation building* Ignatieff analisa a criação de uma força de intervenção policial/militar internacional, a sua submissão a mandatos emanados da ONU e a reforma desta, ou de outra organização internacional para-universal em que a ONU se transforme. Noutro texto posterior, o balanço de Ignatieff torna-se menos optimista: «I supported an Administration I didn't trust, believing that the consequences would repay the gamble. Now I realize that intentions do shape consequences.»<sup>10</sup> O que isto revela é que para o autor não são os procedimentos o critério, mas sim

as intenções. E o que ele não quer, ou não pode, admitir é que o erro está precisamente em atirar pela borda fora as barreiras e os limites que a história política e constitucional nos ensina serem tanto mais importantes quanto mais difíceis e sombrios são os tempos.

### **A QUESTÃO ILUDIDA**

Todo o livro de Ignatieff assenta, enfim, num pressuposto complexo que não é questionado nem analisado: os ataques terroristas do 11 de Setembro são causa necessária de uma guerra<sup>11</sup>, e o Presidente dos EUA, como qualquer chefe do executivo de um país democrático, tem de poder agir imediatamente em caso de guerra<sup>12</sup>. Ignatieff é exímio nessa forma de matar um problema, e de esconder o cadáver debaixo de um texto inteligente. Porém, a diferença essencial consiste em, até agora, o terrorismo ter sido sempre da competência dos Ministérios Públicos e dos órgãos de polícia criminal, dos *Attorney General* e *Federal Prosecutors* e do FBI, e sempre segundo as regras do processo penal. Nunca antes se declarou formalmente guerra ao terrorismo; nem isso aconteceu na Irlanda do Norte e no País Basco, por exemplo. Tratando de garantias constitucionais, Ignatieff não pode discuti-las adequadamente sem enunciar e pôr em causa este pressuposto: em que condições e contra quem, ou quê, pode ser declarada guerra? Isso é essencial porque em situação de guerra, que não de criminalidade organizada, se aplica a lei marcial e não são acatadas as garantias constitucionais. A justiça militar está para a justiça como a música militar está para a música.

No caso português, por exemplo, a guerra só pode ser declarada pelo Presidente da República no âmbito das relações internacionais – ao que parece, portanto, a outro Estado – e perante agressão efectiva ou iminente (conforme o artigo 135 e alínea c) da Constituição). Esta é de resto a lógica até agora dominante por todo o lado: as guerras são declaradas a estados, sem prejuízo de se considerarem situações afins de guerra civil e de guerra de libertação ou de guerrilha. É por referência a esse quadro que, uma vez as guerras ganhas ou perdidas, são repostas em vigor as garantias fundamentais. Ora, se se quer tratar de assuntos por referência a um novo quadro de pressupostos das declarações de guerra, então tem de se enfrentar as suas dificuldades; tem de se enunciar esse novo quadro e questioná-lo. E isso Ignatieff não faz, antes se permitindo tratar do âmbito das suspensões de direitos, liberdades e garantias (considerando suspensões nacionais, territoriais e selectivas) sem curar de saber em que pressupostos, e sujeitas a que limites e condições, podem estas ser decretadas. Para Ignatieff, «In emergencies, we have no alternative but to trust our leaders to act quickly, when our lives may be in danger» (p. 2) e «Determination of whether an emergency exists is unavoidably political: there cannot be a science or a law of the matter» (p. 36 – itálico nosso). Mas basta consultar o disposto no artigo 19 da Constituição Portuguesa para se ver a importância do que estas simples frases escamoteiam.

Por outro lado, ainda que se admitisse que se podem declarar guerras a terroristas ou

a grupos terroristas e que, por efeito desse facto, estaríamos automaticamente fora do direito processual penal e dos demais direitos e garantias constitucionais, ficaria ainda escamoteada a questão da «agressão» como o crime tipificado imputável a «quem começa uma guerra» sem uma causa justificativa. Esta questão, que deriva dos artigos 39.º a 51.º da Carta das Nações Unidas, não pode ser resolvida ligeiramente sem se ter em conta toda a discussão que levou a incluir o julgamento do crime de «agressão» nas competências do Tribunal Penal Internacional, e não os crimes de terrorismo ou de tráfico de droga. Isto significa que se entendeu que o TPI devia constituir-se para decidir matérias relativas a crimes praticados no âmbito de conflitos armados/guerras, ou consistentes no desencadear destas, e não outros crimes quaisquer.

Iludindo precisamente estas questões – talvez para evitar a *vexata questio* da não-aceitação do TPI quer por Israel quer pelos EUA –, o último capítulo do livro de Ignatieff vai numa sucessão de pequenos passos até à guerra preventiva contra estados, passando sucessivamente pela guerra contra terroristas na posse de armas de destruição em massa, contra estados «párias» (*rogue states*) que com eles colaboram ou onde eles se abriguem, e contra estados «falhados», aqueles que não têm o controlo efectivo do seu território e onde, portanto, os terroristas podem alegadamente sempre esconder-se. Daqui para a guerra preventiva, declarada imediatamente urgente e a ser decidida só pelo chefe do executivo em quem temos de confiar e que só depois prestará contas,

é um deslizamento sucessivo. Ultrapassada – mas não abordada – a questão central, entramos num caminho em que os critérios se esbatem e as acções se avaliam, não face a princípios que garantam a democracia e o Estado de Direito, mas face a números de vidas humanas que alegadamente se poderá poupar. Talvez a posição que Michael Ignatieff tomou sobre a guerra de invasão do Iraque, o logro em que foi enredado, explique a natureza argumentativa do texto e os seus limites: as questões centrais que poderiam afastar desde o início a legalidade e legitimidade das medidas tomadas nunca são enunciadas. Os argumentos de Ignatieff são muito ricos de tonalidades cambiantes, as expressões que usa impressivas (mas não raro imprecisas), as imagens e as metáforas traiçoeiras. Nesse sentido, o livro de Ignatieff é muito mais interessante do que uma recensão permite acolher<sup>13</sup>. Não podemos deixar também de ter em conta que se trata de um livro de uma pessoa habituada à necessidade de denúncia pública eficaz e imediata de violações de direitos humanos, e, por isso, anterior a uma reflexão ponderada ou académica, que a especial relevância dos valores em causa e a urgência desculpam que nesses casos se não faça. Também não podemos esquecer que se trata de um livro escrito a partir de um conjunto de intervenções públicas orais que decorreram em Janeiro de 2003, ainda as armas de destruição em massa e as ligações do estado iraquiano à Al-Qaida haviam de ser dadas como certas perante o Conselho de Segurança da ONU e afirmadas em discursos de Bush e Blair. Nem o seu carácter nessa medida datado

torna menos aliciante a descoberta do livro, que se lê com grande fluência e a que se adere com facilidade, mesmo se algumas das frases ou afirmações comungam de um certo espírito predicatório («either we fight evil with evil or we succumb») e apocalíptico (fomos atacados por «a form of politics that aims at the death of politics itself»), que se inspira de forma acrítica e pouco rigorosa em Conrad e Dostoievski. Mas – como noutros livros de Ignatieff – a sua casuística não é propensa a permitir retirar linhas mestras orientadoras de uma nova construção teórica. O *trade-off* permanente entre princípios e procedimentos, de um lado, e vidas e outros valores que alegadamente estariam em causa em virtude de nos atermos àqueles, torna a discussão teórica impossível. O Estado

de Direito – vale uma vida, vale duas, vale mais? E se forem vidas de não-americanos – vale quantas? E se forem nossos filhos?

Isso, conjuntamente com um certo maniqueísmo do tipo «our safety and their rights» e uma certa ingenuidade que se traduz na crença na constante ponderação e bondade dos nossos líderes e na maldade e irracionalidade dos que declaramos nossos inimigos, tem levado a duras apreciações críticas deste texto de Ignatieff<sup>14</sup>. Creio de facto que a barbárie que a cedência ao terrorismo implica começa na relativização dos princípios de igualdade, liberdade e Estado de direito que contra a barbárie foram construídos, e que visam assegurar que a força de cada um não seja um critério de apropriação e poder. **RJ**

- 1 Este tema não é novo na história política, nem no direito dos Estados Unidos: colocou-se sempre que os EUA se sentiram ameaçados. As soluções nesses momentos adoptadas revelaram-se infundadamente genéricas, excessivas ou desnecessárias, tendo dado sempre lugar a actos políticos e legislativos de arrependimento e correcção, não raro envergonhada, desses erros. Logo em 1798, com medo de que alegadas movimentações e manobras jacobinas dentro da maçonaria americana [de que todos os presidentes americanos terão sido oriundos até depois da segunda metade do século XX] pusessem em causa a unidade dos EUA, foi publicado um *Sedition Act* que restringia a liberdade de expressão e de imprensa, criminalizando a crítica ao Presidente dos EUA. Os que foram julgados e condenados ao abrigo desta lei foram depois perdoados e a lei revogada. Após a I Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917, ocorreu uma severa diminuição das garantias em processo penal, na prática e na lei, que permitiu condenações hoje julgadas por todos como insuficientemente fundamentadas, e que não teriam ocorrido não fora a redução dessas garantias. Após Pearl Harbour foram decretadas medidas de internamento coercivo e por tempo indeterminado, em campos de detenção, de japoneses, qualificados como «inimigos» actuais ou potenciais pelo simples facto de o serem, e de acordo com critérios genéricos que incluíam todos os filhos e netos de japoneses já nascidos nos EUA. Muitos destes, aliás, apesar de terem sido internados, acabaram, já em 1945, por combater no exército americano. Alguns anos depois do fim da II Guerra Mundial, o Governo americano propôs-se compensar simbolicamente estes «inimigos». O mesmo se passou, em menor grau e de diversa forma, com italianos e alemães.
- 2 «Emergencies become a challenge to democracy and to law when proclaimed on grounds that involve bad faith, manipulation of evidence, exaggeration of risk, or prospect of political advantage» (p. 37).
- 3 «Legislators invariably respond to attack by giving police additional powers whether they need them or not. A recent scholarly evaluation of Canada's Bill C-36, enacted after September 11 to tighten up Canada's antiterrorist legislation, questioned whether the legislation was actually necessary to meet the terrorist threat. [...] The same point is often made about the U.S. Patriot Act» (p. 51).
- 4 «The loss of freedom that internment will entail is such a serious blow to the individuals involved, and the likelihood that internment will shorten the war so uncertain, that the rights abridgments cannot be justified.»
- 5 «The recurrent problem with keeping this authority under review is excessive deference on the part of both legislatures and the judiciary to an executive's power as commander in chief. [...] The court held, in other words, that the deference accorded to an executive in wartime should also apply in the very different circumstance of a terrorist emergency. Even so, the court sounded troubled by the implication: «we ourselves would be summarily embracing a sweeping proposition – namely that with no judicial review, any American citizen alleged to be an enemy combatant could be detained indefinitely without charges or counsel on the government's say-so.» Yet this is exactly the consequence of its decision, one that has been confirmed by a superior court. [...] Failure by the courts to uphold their jurisdiction over [due process standards for both civilian and military detainees] would weaken democracy itself” (pp. 39-40).
- 6 Johan Steyn, «Guantanamo Bay: The legal black hole», Twenty-Seventh F.A. Mann Lecture: 25 November 2003, <http://www.statwatch.org/news/2003/nov/guantanamo.pdf>
- 7 «Many like Mr Ignatieff are ready to lend support to the idea of an American empire, moved by a desire to bring people living in failed states out of their disorder and misery, and believing that only America can run such an empire. [...] But if the imperial attribution is to mean anything, an empire has to have at least two characteristics besides those of huge might and a willingness to use it. An empire must also be a hierarchical system, in which ultimate control resides at the centre [...]. And it must be enduring. [...] The thrills of empire are not those of the one-night stand. [...] this [...] raises two difficulties for the concept of a new American empire. One is that the subjects won't like it. The other is that Americans won't either.» [The Economist, «America and Empire – Manifest destiny warmed up?», 14 de Agosto de 2003, [http://www.economist.com/print-edition/displayStory.cfm?Story\\_ID=1988940](http://www.economist.com/print-edition/displayStory.cfm?Story_ID=1988940)].
- 8 As Gifford Lectures foram instituídas no fim do século XIX, «to promote and diffuse the study of Natural Theology in the widest sense of the term – in other words, the knowledge of God», e são realizadas anualmente em cada uma das quatro mais antigas universidades escocesas: Aberdeen, Edimburgo, Glasgow e St. Andrews. Ignatieff foi o orador encarregado das Gifford Lectures de 2003.
- 9 Michael Ignatieff, «The American Empire [Get Used to It!], *The New York Times Magazine*, 6 de Janeiro de 2003, disponível em <http://www.wehaitians.com/the%20american%20empire.html>.
- 10 Michael Ignatieff, «The Year of Living Dangerously», *The New York Times*, 14 de Março de 2004 [disponível em [http://www.travelbrochuregraphics.com/extra/the\\_year\\_of\\_living\\_dangerously.html](http://www.travelbrochuregraphics.com/extra/the_year_of_living_dangerously.html)].
- 11 «A war on terror is indeed a war, in which we must defend ourselves with the force of arms» (p. 145).
- 12 «Presidents and prime ministers have to take action first and submit to questions later» (p. 3).
- 13 Como escreveu Daniel Hahn a propósito de Ignatieff mas noutro contexto: «as if Ignatieff just couldn't manage to get all the ideas he wanted into the body of the writing and yet had to have them in somehow, hence the contrivance» (<http://www.contemporarywriters.com/authors/?p=auth141>). Este texto de Hahn é de resto uma síntese útil do currículo de Ignatieff.
- 14 Por exemplo, Ronald Steel acha que «Michael Ignatieff tells us how to do terrible things for a righteous cause and feel good about it», ou que este livro é «an elegantly packaged manual of national self-justification.» [Ronald Steel, «The Lesser Evil: Fight Fire With Fire», *New York Times*, 25 de Julho de 2004, disponível em <http://www.globalpolicy.org/empire/terrorwar/analysis/2004/0725lesserevil.html>]. Ver também a crítica menos denunciatória de Anthony Lewis: «Bush and the Lesser Evil», *The New York Review of Books*, vol. 51, n.º 9, 27 de Maio de 2004 (<http://www.nybooks.com/articles/17111>).