

as  
le  
gis

ASSOCIAÇÃO DOS  
CONSULTORES  
LEGISLATIVOS E  
DE ORÇAMENTO E  
FISCALIZAÇÃO  
FINANCEIRA DA  
CÂMARA DOS  
DEPUTADOS

# Cadernos ASLEGIS



ISSN  
1677-9010  
1º semestre  
2024



## GUERRA & PAZ (V)

## 66



**CADERNOS  
ASLEGIS**

**66**

**Brasília • número 66  
1º Semestre de 2024**



---

Cadernos ASLEGIS / Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. – V.1, n. 1 (jan./abr. 1997)- . -- Brasília : ASLEGIS, 1997-

Quadrimestral.

Periodicidade a partir do n. 54 (2018) passou a ser Semestral.

Disponível, também, em formato eletrônico.

ISSN 1677-9010

1. Poder legislativo, Brasil, periódico. 2. Democracia, Brasil. 3. Cidadania, Brasil. 4. Ciência política, Brasil. 5. Sociedade (ciências sociais), Brasil. 6. Literatura, Brasil. 7. Direito. I. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Brasil).

CDU 342.52(81)

---

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

*Esta coletânea “Guerra e Paz” é uma homenagem a todos os que, nestes 27 anos, doaram tempo, criatividade, conhecimento e energia para a publicação dos Cadernos Aslegis.*

*Este quinto tomo da série “Guerra e Paz” é dedicado a todas as pessoas que são, inúmeras vezes, invisibilizadas em nossa sociedade. Quem higieniza as ruas, coleta e separa os resíduos; quem limpa os ambientes domésticos e de trabalho; quem recolhe as louças, passa o café e varre o chão... quem, enfim, se dedica a cuidar... aos responsáveis pela manutenção cotidiana e essencial...*

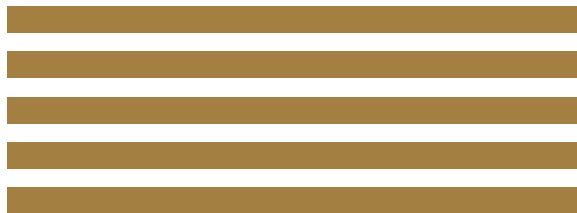
*Além disso, este tomo reverencia uma figura pública de estadista, o Papa Francisco, carinhosamente apelidado “o papa da inclusão”. Ele que, ao olhar, sabia, com empatia, enxergar, e era capaz de sentir as muitas dores deste nosso tempo... à sua habilidade de promover a paz, valorizar a dignidade humana e o respeito que ultrapassa os fossos da inércia, da indiferença e da omissão acomodada.*

## A política necessária

177. Gostaria de insistir que «a política não deve submeter-se à economia, e esta não deve submeter-se aos ditames e ao paradigma eficientista da tecnocracia». Embora se deva rejeitar o mau uso do poder, a corrupção, a falta de respeito das leis e a ineficiência, «não se pode justificar uma economia sem política, porque seria incapaz de promover outra lógica para governar os vários aspetos da crise atual». Pelo contrário, «precisamos duma política que pense com visão ampla e leve por diante uma reformulação integral, abrangendo num diálogo interdisciplinar os vários aspetos da crise». Penso numa «política salutar, capaz de reformar as instituições, coordená-las e dotá-las de bons procedimentos, que permitam superar pressões e inércias viciosas». Não se pode pedir isto à economia, nem aceitar que ela assuma o poder real do Estado.

178. Perante tantas formas de política mesquinhas e fixadas no interesse imediato, lembro que «a grandeza política mostra-se quando, em momentos difíceis, se trabalha com base em grandes princípios e pensando no bem comum a longo prazo. O poder político tem muita dificuldade em assumir este dever num projeto de nação» e, mais ainda, num projeto comum para a humanidade presente e futura. Pensar nos que hão de vir não tem utilidade para fins eleitorais, mas é o que exige uma justiça autêntica, porque, como ensinaram os bispos de Portugal, a terra «é um empréstimo que cada geração recebe e deve transmitir à geração seguinte».

FRANCISCO, Papa. Carta Encíclica- *Fratelli Tutti*- Sobre a fraternidade e a amizade social, § 177, 178. São Paulo-SP: Paulus, 2020, p. 94.



# Sumário

## APRESENTAÇÃO

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| Relembrar, apresentar e agradecer (V) ..... | 07 |
|---------------------------------------------|----|

## ARTIGOS & ENSAIOS

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>O que o filme <i>Ainda estou aqui</i> tem a nos dizer sobre a preservação do patrimônio histórico nacional?</b> |    |
| José Ricardo Oriá Fernandes .....                                                                                  | 29 |

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Judicialização da política, ativismo judicial e politização do Judiciário: uma distinção necessária</b> |    |
| Amandino Teixeira Nunes Junior .....                                                                       | 37 |

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Mediadores emergentes no Sul Global? Desafios e oportunidades para o Brasil na gestão de crises e conflitos internacionais</b> |    |
| Miguel Mikelli Ribeiro .....                                                                                                      | 53 |

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas despesas federais com educação</b> |    |
| Sócrates Arantes Teixeira Filho .....                                                  | 75 |

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| <b><i>Fake news</i> contra a empresa: como tratar</b> |    |
| Bernardo Felipe Estellita Lins .....                  | 97 |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>As duas Guerras Mundiais e as relações sociais de poder entre mulheres e homens na França (1920-1975)</b> |     |
| Luiz Henrique Vogel .....                                                                                    | 127 |

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| <b>O realismo ainda importa na política internacional?</b> |     |
| Davi Alberto Luz da Silva .....                            | 143 |

## **SALA DE VISITAS**

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A Máquina de Guerra do século XXI: logística, informação e PsyOps alimentadas por dados</b> |     |
| Isabela Rocha, Claudio Andrés Tellez Zepeda                                                    |     |
| Joscimar Souza Silva .....                                                                     | 165 |

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>O pacto Kellogg-Briand à luz das cosmovisões antinômicas da realpolitik e do idealismo político no contexto das relações internacionais</b> |     |
| Jonas Pereira dos Santos .....                                                                                                                 | 201 |

## **VÁRIA PALAVRA**

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>Clausura</b>                      |     |
| Magno Antônio Correia de Mello ..... | 233 |

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Pronunciamento de posse do presidente da Aslegis para o biênio 2024-2025</b> |     |
| Pedro Garrido da Costa Lima .....                                               | 255 |

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| <b>Guerra e paz, a catedral de Tolstói</b> |     |
| Edmílson Caminha .....                     | 261 |

## **POSFÁCIO**

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| <b>Uma reflexão</b>               |     |
| Roberto Bocaccio Piscitelli ..... | 269 |

## Relembrar, apresentar e agradecer (V)

### Para início de conversa...

Este é o quinto tomo da coletânea *Guerra e Paz* dos *Cadernos Aslegis*, volume 66 da revista que, somado aos quatro anteriores, integra e finaliza o conjunto iniciado em 2022, para comemorar o jubileu de prata da publicação. Gerações diversas de consultores e autores externos participaram desse encontro para compartilhar a sua visão a respeito das diferentes perspectivas e dos olhares possíveis relacionados ao tema escolhido *latu sensu*, o que resultou em aporte significativo de artigos, inclusive por parte de colegas novíssimos, recém-chegados à Consultoria, que, cativados pelo assunto e com estudos na área, sentiram-se motivados a contribuir.

A previsão inicial era de que, com o volume 65, encerraríamos o conjunto *Guerra e Paz*; contudo, como as contribuições continuaram chegando, todas de excelente qualidade, ultrapassou-se a marca das 500 páginas e foi necessário um número adicional, para viabilizar a impressão gráfica, contemplando todos os autores e mantendo a qualidade da revista impressa.

Este volume marca, também, o início da gestão 2024-25 da Aslegis, presidida pelo consultor legislativo **Pedro Garrido da Costa Lima**, economista, mestre e doutor em Economia, candidato mais votado na eleição da associação realizada no final de 2023, atuante na área de Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico e Economia Internacional da Consultoria Legislativa desde 2003. É, ainda, conselheiro do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal (Corecon-DF) e, sobretudo, dedicado papai do José, da Ana, do Carlos e da Rosa. A transcrição do seu pronunciamento de posse na presidência da Aslegis integra a subseção Memórias do Vária Palavra deste volume.

Acompanha-o, na presidência da associação, como vice-presidente reeleito, o consultor legislativo **Magno Antônio Corrêa de Mello**, da área de Administração Pública e Direito Administrativo (aposentado), na qual atuou entre 1991 e 2022. Magno é sócio-fundador da Aslegis – criada com o objetivo de agregar e defender princípios – e um dos mentores intelectuais desses *Cadernos*, para os quais contribuiu, ao longo dos

mais de cinco lustros, com artigos técnicos, contos e poesias. Brilhante, solidário e aguerrido advogado, pai e avô orgulhoso, é incapaz de ficar inerte ante os acontecimentos que considera injustos. Mestre em Direito, é ex-presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), cuja diretoria continua a integrar. É autor dos livros *Burocracia, modernidade e reforma administrativa* (1996) e *Regime de emprego no âmbito do serviço público federal: consequências da emenda constitucional nº 19/98* (1999). Contribui, com desafiador conto, para este nosso volume dos *Cadernos*.

Os dois consultores que ocuparão a presidência da Aslegis no biênio 2024-2025, assim como a presidente anterior, **Manuella Nonô** (2022-2023), que aos deveres de mãe de dois garotinhos e coordenadora de área demandadíssima da Consultoria, adicionou, com parcimonioso cuidado e zelo, as incumbências da associação e de autora dos *Cadernos*, fazem jus ao provérbio: "Quando você desejar alguém que faça alguma coisa, procure alguém ocupado, pois o desocupado nunca tem tempo".

### **Breve parada na Estação nº 5 dos *Cadernos Aslegis***

Faremos, inicialmente, breve pausa na quinta estação da trajetória dos *Cadernos Aslegis* (1998) para lembrar os pensares dos consultores-autores naquele momento. Seguiremos, assim, a mesma linha das aberturas dos quatro tomos anteriores desta coletânea.

O tema escolhido para o quinto número, lá em 1988, *Seca*, não poderia estar mais atual, neste 2025, às vésperas da COP 30<sup>1</sup>, em Belém do Pará, no auge das discussões globais sobre mudanças climáticas, em meio à dança entre secas atroz e enchentes avassaladoras. Naquela época, lembraram os editores, na chamada para a revista:

A seca deste ano de 1988 não foi mais rigorosa do que outras ocorridas no passado recente da região Nordeste. No entanto, fatores tão diversos quanto o conhecimento detalhado do fenômeno El Niño, o ano eleitoral, o MST, a existência de uma imprensa livre e independente como nunca e até uma certa impaciência da sociedade, fizeram com que a seca e a cruel realidade que a acompanha repercutissem de forma inusitada em nosso país.

1. UNITED NATIONS. 30th Conference of the Parties of the United Nations framework Convention on Climate Change. Mais conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025 ou, simplesmente, COP 30.

No Congresso Nacional, a seca *é tema recorrente* [...].

A seca não é um problema restrito ao Nordeste, é um desafio à nacionalidade. Os prejuízos e os problemas sociais dela decorrentes espalham-se por todo o Brasil, exigindo, portanto, a mobilização de recursos materiais, de esforços e da criatividade de toda a nação.<sup>2</sup>

Quando comparados aqueles sentimentos, espelhados na apresentação, com a realidade das enchentes deste ano, vê-se que esses dois elos do tempo – aquele expresso na revista de 1998 e o deste ano – facilmente se entrelaçam como dois polos de cruéis extremos climáticos.

Logo a seguir, nessa mesma apresentação, o ambiente institucional das Consultorias foi recordado: existia – e subsiste – “uma soma de conhecimento técnico da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e das diferentes áreas da Consultoria Legislativa”, que proporciona “uma rica variedade de abordagens para o tema”. Naquele 1988, a revista abordou “desde a influência da seca na cultura e na política nordestina, até assuntos de natureza técnica, como a transposição do rio São Francisco para partes do semiárido por ele não banhado”. Neste presente, em período conturbado da história mundial, são também múltiplos os aspectos trazidos aos *Cadernos* pelas Consultorias.

Lá atrás, em 1988, o quinto *Cadernos Aslegis* foi estruturado em duas seções; uma, *Em Discussão*, para o tema *Seca*, e outra, *E Mais*, para as contribuições adicionais do grupo de associados.

Abriu a revista **José de Sena Pereira Júnior**, engenheiro civil e sanitaria, da área de Meio Ambiente da Consultoria Legislativa, com o artigo intitulado “Alguns condicionantes da transposição de água do Rio São Francisco”.<sup>3</sup> O texto, técnico e denso, aborda vários pontos relacionados ao tema como o objetivo de informar. Dele, relembramos o seguinte parágrafo:

Há dúvidas quanto à conveniência de fazer a transposição, em grande escala, de água do rio São Francisco para atender deman-

2. ASLEGIS. **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 3. Apresentação (Conselho editorial: Alessandro Gagnor Galvão; Antônio Octávio Cintra; João Santos Coelho Neto; José Fernando Cosentino Tavares; José Maria de Almeida Júnior; José Ricardo Oriá Fernandes; José Veríssimo Teixeira da Mata; Marcos Magro Nardon; Osmar Perazzo Lannes Júnior; Oswaldo de Oliveira Teófilo; e Paulo de Sena Martins, editor).
3. PEREIRA Jr., José de Sena. Alguns condicionantes da transposição de água do Rio São Francisco. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 7-13. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Alguns\\_condicionantes\\_da\\_tranposicao\\_de\\_agua\\_do\\_rio\\_Sao\\_Francisco.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Alguns_condicionantes_da_tranposicao_de_agua_do_rio_Sao_Francisco.pdf).

das de lavouras de subsistência, para cultivo, por exemplo, de milho, produzido a baixo custo em outras regiões do País. Por esta razão, o uso adequado da água transposta implicará mudanças culturais profundas no homem rural nordestino, acostumado a esperar a chuva para semear sua plantação de milho e feijão. Investimentos complementares na difusão de técnicas agrícolas, no financiamento de equipamentos e na orientação mercadológica serão fundamentais para a obtenção de algum sucesso na atividade de irrigação. Afinal, água para subsistência pode ser obtida por meios mais baratos e mais rápidos, como poços profundos e dessalinização. Todas essas questões devem ser respondidas em um estudo prévio de impacto ambiental do projeto de transposição de águas do rio São Francisco. E mais rápidos, como poços profundos e dessalinização.

Pontuou o autor, então, que essas questões todas deveriam ser respondidas em um estudo **prévio** de impacto ambiental que efetivamente contemplasse e analisasse esses aspectos com a isenção e a seriedade devidas. Neste presente, essas avaliações **prévias** se tornam mais complicadas em face de modificações previstas para a legislação ambiental.

A seguir, **Luiz Henrique Cascelli de Azevedo** levou à quinta estação dos Cadernos Aslegis, lá em 1998, o interessante ensaio "A seca, os cangaceiros e os beatos"<sup>4</sup>. Luiz é advogado, doutor em Filosofia do Direito, autor dos livros *Controle Legislativo da Constitucionalidade* (2001); *Jus Gentium em Francisco de Vitória: a fundação dos Direitos Humanos e do Direito Internacional na tradição tomista* (2008) e *Pequeno Tratado de Metafísica* (2022). Foi consultor legislativo da ativa entre 1993 e 2023, inicialmente na área de Direito Civil e Processo Civil e, depois, na área 1 - Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Regimento Interno, Processo Legislativo e Poder Judiciário. Dirigiu a Consultoria Legislativa do finalzinho de 2006 a 2009. Do texto dos cadernos, destacamos:

O cenário é sempre o mesmo: terra seca, pouca água, vegetação contorcida pelos caprichos do tempo.

Reunidos, o homem e a terra, configura-se uma mesma realidade: a miséria humana que deixa miseráveis de um lado e o terreno inoperado de outro.

4. AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. A seca, os cangaceiros e os beatos. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 14-17. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/A\\_seca\\_os\\_cangaceiros\\_e\\_os\\_beatos.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/A_seca_os_cangaceiros_e_os_beatos.pdf).

E o brado incontido destes homens sofridos ecoa na história, mas não é captado: passam-se os anos e a mesma miséria desafia, provoca, instiga, mas não obtém resposta.

*É a mesma casa, feita com o mesmo material, incólume a melhoras, só suscetível à ruína. É a mesma falta de água. É a mesma falta de condições dignas de vida.*

Assim, é possível observar uma perversidade que deixa tudo como mal está e ainda dispensa comentários sobre a bravura do homem, o inóspito clima e **as dificuldades em se alterar o que pode ser alterado** (grifo nosso).

A seguir, **Débora Bithiah de Azevedo**, historiadora, mestre em História, consultora legislativa da área XVIII (hoje extinta, enquanto área autônoma), Direito Internacional Público e Relações Internacionais, da qual foi coordenadora durante alguns anos, comparece à quinta estação dos *Cadernos* com o artigo “A alimentação como direito humano entre a norma internacional e a prática interna”.<sup>5</sup> Inicia o seu texto lembrando que, conquanto a fome seja considerada, “à luz dos principais textos internacionais que tratam dos direitos humanos, como algo incompatível com a própria noção desses direitos, sua recorrência na atualidade dificilmente é atribuída a um desrespeito a essas mesmas normas acordadas pelos Estados”. Nada mais presente hoje, pleno 2024, haja vista o genocídio do povo palestino em curso em Gaza, onde a fome tem sido utilizada como instrumento de guerra e arma de submissão.

A autora, após uma introdução, traz ao leitor três capítulos: I. A alimentação nos textos internacionais sobre direitos humanos; II. A cúpula mundial de alimentação (Roma, novembro de 1996); e III. Alimentação e direitos humanos no Brasil. Com muita propriedade, Débora discorre a respeito e, em dado momento, observa:

[...] o reconhecimento de direitos em geral e de espécies de direitos humanos resulta de um processo político que envolve muitos atores. Embora tenha havido um movimento amplo contra a fome no País, não se chegou a sedimentar a noção de que a alimentação seria um direito humano, nem consequentemente se

5. AZEVEDO, Débora Bithiah. A alimentação como direito humano entre a norma internacional e a prática interna. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 18-26. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/1ae9c186-bcd2-4f00-9aa4-e7518e8c39c4>.

produziram os desdobramentos decorrentes dessa posição visto que o reconhecimento de direitos conduz ao problema, ao mesmo tempo jurídico e político, da exigência da ação do Estado para sua garantia e eficácia (*op. cit.*, p. 24).

Ao final, como não poderia deixar de ser, Débora, aguerrida defensora dos direitos humanos em todo o tempo em que esteve na Consultoria Legislativa, aborda o hiato existente entre as normas internacionais previstas, internalizadas pelo país, e as ações para efetiva redução dessa chaga social.

Tema convergente, “Democracia em conflito: necessidade de reforçar a segurança alimentar e a biodiversidade”, está presente nesta coletânea, na Sala de Visitas do volume 65, bem demonstrando o elo que existe entre os dois períodos de tempo e a pertinência da preocupação das autoras – não por mero acaso, duas militantes feministas dos direitos humanos, capazes de voltar o seu olhar ao sofrimento que as rodeia e perceber a dor onde ela está. Vale conferir os textos, refletir e, sobretudo, comparar as abordagens e fazer os necessários elos entre esses dois lados da ponte do tempo.

**José Maciel dos Santos Filho**, engenheiro agrônomo, baiano arregrado, consultor legislativo da área de Agricultura e Política Agrária, trouxe, a seguir, “Breves considerações sobre o Nordeste e a problemática das secas”.<sup>6</sup> Após uma introdução em que, brevemente, delinea a história da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o autor aborda alguns indicadores da economia nordestina, para, no capítulo seguinte, “Elementos de um modelo: a formulação de Rômulo de Almeida”, abordar o que denomina “de desconcentração produtiva do núcleo dinâmico da economia nacional”. Segundo Maciel, tal acontecimento exige “longo período de maturação e pode não ser suficiente no plano da geração de empregos e da arrecadação tributária, necessária para enfrentar os gastos sociais e de caráter emergencial, quando da ocorrência de seca”, hipótese em que se torna inevitável o apoio governamental (nada mais atual, haja vista as tragédias climáticas que têm ocorrido no País). Após analisar os dados que apresenta, o autor conclui o seu texto com as seguintes palavras:

6. MACIEL, José. Breves considerações sobre o Nordeste e a problemática das secas. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 27-32. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Breves\\_consideracoes\\_sobre\\_o\\_Nordeste\\_e\\_a\\_problematika\\_das\\_secas.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Breves_consideracoes_sobre_o_Nordeste_e_a_problematika_das_secas.pdf).

Em termos de rendimentos monetários, a agricultura irrigada produz um valor bruto da produção por hectare mais de 10 vezes acima do observado na agricultura de sequeiro, e, no caso de algumas lavouras, como na cultura da videira, gera uma necessidade de até 7 homens por hectare, em base anualizada, isto é, algo como 40 vezes a mais que os requerimentos de trabalho relativos à grãos de sequeira, como milho e feijão.

O uso mais intensivo da terra, equipamentos, máquinas e insumos, a difusão de processos tecnológicos mais modernos e a produção regular e dessazonalizada de produtos suscetíveis de processamento industrial e de elevada elasticidade-renda da demanda, suscitam, regra geral, um elevado potencial da irrigação para atrair indústrias a montante e a jusante do setor agrícola *stricto sensu*, e um expressivo incremento da receita tributária de Estados e Municípios (*Ibidem*, p. 32).

O texto seguinte, “Seca e saques – implicações no mundo jurídico”, vem pela escrita de **Cristiano Viveiros de Carvalho**, engenheiro civil e primeiro colocado na área de Redação e Discurso Parlamentar no concurso de 1990. Graduou-se em Direito e migrou, mais tarde, para a área de Direito Tributário da Consultoria, exemplo que denota a visão polivalente e multifacetada de inúmeros consultores. Cristiano, observador arguto e calado, discorre, nesse texto, sobre a doutrina liberal do Direito Civil e a sua evolução para o conceito de função social da propriedade. Lembra ele que “nem mesmo o mais radical defensor do liberalismo há de atrever-se hoje à defesa de um conceito de tal forma ilimitado”, mas, ao contrário, “[...] a doutrina atual acentua, no caminhar da instituição jurídica da propriedade, uma evolução da condição de direito subjetivo à de função social, ponto de vista abrigado inclusive no texto constitucional – tanto no brasileiro quanto em vários outros em vigor, na atualidade”.<sup>7</sup> Cristiano, a seguir, com muita perspicácia, reflete:

Os desvalidos que, diante da falta de perspectivas, do desemprego, da desesperança, da opulência obscena que as elites contrapõem à sua miséria, tangidos pela fome, invadem es-

7. CARVALHO, Cristiano Viveiros. Seca e saques – implicações no mundo jurídico. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 33-37. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Seca\\_e\\_saques-implicacoes\\_no\\_mundo\\_juridico.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Seca_e_saques-implicacoes_no_mundo_juridico.pdf).

tabelecimentos em busca de alimentos para si e para os seus, com seus atos estariam, sob esse ponto de vista, mais uma vez se colocando à margem da ordem legal, fora da sociedade, ainda desta feita em desvantagem.

Surge, contudo, a possibilidade de se lhes atribuir um outro papel, na ordem social brasileira deste final de século.

Quando atuam dessa forma: buscando, pelas vias de fato, com que alimentar-se, pode-se considerar estejam eles, na verdade, nada mais do que cumprindo seus deveres, enquanto realizam também a função social daquela mesma propriedade que pretensamente violam.

Cumprem seus deveres de seres humanos - sobreviver -, de pais prover o sustento dos filhos - e também de cidadãos - no aspecto político da luta pelo Direito, entendido como a materialização daquele sentimento íntimo de justiça que caracteriza o ser racional, na visão de Ihering.

[...]

O flagelado que se apossou dos mantimentos, de uma forma ou de outra deu-lhes destino compatível com sua função social, garantindo seus direitos fundamentais à vida, à saúde e à dignidade. Mas o fez em detrimento do direito do proprietário original. Não o direito subjetivo da propriedade, mas o direito de cumprir, com o seu comércio, a função social que a sociedade lhe atribui. Trata-se de situação também incompatível com a ordem jurídica - e esse é um dos motivos por que os saques não se apresentam como solução para o problema da fome no Nordeste (*op. cit.*, p. 35-36).

O autor conclui, de forma lapidar, o seu texto. Lembra ele que “o simples fato de se analisar o mal de um ponto de vista mais coletivo”, desvelando-se fundamentos, “ainda que bastante incipientes” de uma possível responsabilização civil do Estado, “já configura um passo mais concreto em direção a soluções verdadeiras do que à mera repetição de discursos vazios de conteúdo e de sinceridade”. Mais atual o texto, impossível!

A seguir, também contribuição da área de Redação e de Discurso Parlamentar da Consultoria, pelas palavras de **Orlando Bianchini**, consultor legislativo do concurso de 1990, professor de Língua Por-

tuguesa e Teoria da Literatura na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), denomina-se “Uma re-visão de ‘Morte e vida severina’”.<sup>8</sup> Bianchini, lá *do outro lado do caminho* há tempos, certamente estará a prostrar nas rodas de conversa literária, com sua sensível perspicácia e agudo senso de humor.

Sua “re-visita” ao clássico *Vida e morte severina*, de João Cabral de Melo Neto, em forma de uma nova peça teatral, é lapidar! Descreve, no prólogo, o cenário onde a dramaturgia se desenrola: “As ações emergenciais que vêm sendo desenvolvidas para combater os efeitos da seca no Nordeste chegaram, segundo especialistas, com imperdoável atraso”. Lembra a história da peça de João Cabral de Melo Neto, encomendada, inicialmente, para uma apresentação de final de ano e que se tornou um clássico. Nessa revisita que Bianchini faz ao texto clássico, suas remissões à realidade atual têm fina e perspicaz ironia. De outro lado, a beleza dessa releitura conduz pela mão o leitor em uma viagem densa e instigante. Confira e delície-se!

À seção seguinte daquele número histórico, *E Mais*, comparecem outros insígnis quatro consultores que tiveram passagens marcantes na Consultoria Legislativa.

**George de Cerqueira Leite Zarur**, traz à quinta estação dos Cadernos, o texto “*O fim do diploma para o exercício das profissões*.”<sup>9</sup> O autor, economista e primeiro colocado da sua turma na Universidade de Brasília (UnB), mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor em Antropologia pela Universidade de Flórida (EUA), professor internacional da Universidade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso), desenvolveu pesquisas pioneiras no Brasil nas áreas de ecologia cultural e estudos antropológicos da ciência. É autor de vários livros, entre os quais *A arena científica* (1994); *Região e Nação na América Latina* (2000); *Os pescadores do golfo: antropologia econômica de uma comunidade latino-americana* (1984). Foi consultor legislativo da área de Educação, Cultura e Desporto (1994-2020). O tema é polêmico e próprio de um

8. BIANCHINI, Orlando. Uma re-visão de ‘Morte e vida severina’. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 38-47. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Uma\\_Re-Visao\\_de\\_Morte\\_e\\_Vida\\_Severina.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Uma_Re-Visao_de_Morte_e_Vida_Severina.pdf).

9. ZARUR, George de Cerqueira Leite. O fim do diploma para o exercício das profissões. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 48-51. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/O\\_fim\\_do\\_diploma\\_para\\_o\\_exercicio\\_das\\_profissoes.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/O_fim_do_diploma_para_o_exercicio_das_profissoes.pdf).

autor reconhecido, que jamais temeu se posicionar. Ele assim coloca o objetivo da sua contribuição:

Este estudo discute a possibilidade de se acabar com a exigência de diploma em todas as profissões. Assim, o mercado ficaria encarregado de selecionar os indivíduos aptos a exercerem os diversos ofícios. O governo teria o papel de exigir em conjunto com os conselhos representativos das diversas profissões, quando fosse o caso, exames obrigatórios para a habilitação dos profissionais, sendo estes portadores ou não de diploma (*op. cit.*, p. 48).

Conclui as suas considerações, em face dos argumentos expendidos no seu artigo, com as seguintes observações, que espelham as suas convicções: “seria de maior interesse uma liberalização global na regulamentação das diversas profissões, extremamente presas a privilégios corporativos em nosso país”, pois, “com exceção da maior parte das subáreas médicas ou das engenharias, deveriam ser revogados todos os privilégios legais associados às diversas carreiras, como condição para a construção de uma sociedade democrática no Brasil”.

O texto seguinte daquele histórico n. 5 dos nossos *Cadernos* é de **Nilo Alberto Barroso**. Economista, professor, mestre em Economia e advogado, foi chefe adjunto das assessorias econômicas dos ministros da Indústria e Comércio e da Fazenda e consultor legislativo da mesma área do atual presidente da Aslegis, Pedro Garrido. É autor do livro *Gestão Macroeconômica e fuga da armadilha da renda média (ensaios não acadêmicos)*, publicado em 2024, que “reúne uma série de ensaios que desafiam a ortodoxia econômica predominante no Brasil”, no qual o autor, “a partir dos conceitos da Teoria Monetária Moderna e das Finanças Funcionais, oferece uma análise crítica das políticas monetária, fiscal e cambial do país”.

Lá em 1998, Nilo trouxe aos *Cadernos* o texto “Os mercados comuns e a questão da soberania”<sup>10</sup>. Nada poderia ser mais atual hoje. O autor inicia pontuando que a integração regional dos mercados “[...] é um fato que poderá causar radicais transformações nas questões relacionadas à soberania, tendo em vista a necessidade de se estabelecer regras e

10. BARROSO, Nilo Alberto. Os mercados comuns e a questão da soberania. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 52-61. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Os\\_mercados\\_comuns\\_e\\_a\\_questao\\_da\\_soberania.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Os_mercados_comuns_e_a_questao_da_soberania.pdf).

órgãos permanentes, de caráter supranacional, a fim de gerir as questões que, certamente, surgirão com a liberalização das economias nacionais, inclusive no tocante às legislações trabalhistas, financeiras, econômicas e sociais”. Ainda na sua introdução, observa, com muita propriedade, que, no campo geopolítico, “[...] parece não haver dúvidas do predomínio militar dos Estados Unidos, pelo que não se produzirão conflitos bélicos entre os grandes protagonistas da vida internacional, ainda que possam ocorrer escaramuças localizadas, de grandes efeitos pirotécnicos televisivados, de caráter intimidatório, *urbi et orbi* [...]”. Adiciona, de forma premonitória:

**No campo ideológico**, continuará o esforço ocidental pela afirmação da democracia, assim como dos direitos humanos como valores básicos, embora com grandes discontinuidades entre países e regiões.

**No econômico**, podem-se prever ações cada vez mais organizadas por parte das grandes nações industrializadas (G7) no sentido de conduzir a globalização econômica em função de seus interesses. **Tais pressões serão exercidas, com maior intensidade, sobre as economias emergentes, o que, se conseguido, submetê-las-á a uma crescente dependência e marginalização** (grifos nossos).

O autor analisa a questão então candente da proposta deveras polêmica da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) *versus* Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, ao finalizar as suas considerações, afirma valer registrar que, no caso do nosso país, o atual nível de diversificação das exportações “é uma garantia adicional de negociações relativamente independentes, sobretudo se for possível manter ritmo crescente de comércio no âmbito do Mercosul, donde a importância estratégica fundamental desse mercado para o nosso país”. Ressalta, ainda, “a importância da integração, via Mercosul, para os estados nacionais que o integram, como instrumento de preservação da soberania nacional para contrapor-se aos interesses dos países dominantes”. Verdadeiramente, nada poderia ser mais procedente, no atual momento, do que as observações do autor, feitas em 1998.

O autor seguinte, **Alexandre de Brito Nobre**, economista, consultor legislativo do primeiro grupo do concurso de 1990, na área de Orçamento e Finanças Públicas, na qual ainda atua, foi apanhado pelas sucessivas

regras de transição de reformas da previdência para adquirir o seu direito a tanto – fato com o qual constantemente brinca, como o bom humor que o caracteriza – e, com a sua aposentadoria planejada para o final de 2024, dizia: “...na torcida para que novas alterações não ocorram”.

Apaixonado por informática e estudioso da área, Alexandre dirigiu o Centro de Informática da Câmara dos Deputados (então Cenin, hoje Ditec) de 2001 a 2002, fato prenunciado pelo artigo com o qual compareceu à revista em 1988, “A segurança de arquivos na internet”.<sup>11</sup> Começa seu texto lembrando o quanto é “incrível a confusão que podem provocar certas metáforas” (nada, realmente, mais verdadeiro...). O autor, a partir dali, analisa a questão da busca de uma “chave” para o bloqueio de arquivos sigilosos, destinados à transmissão pela internet, bem lembrando que o sigilo de dados na rede mundial de computadores se tornou “um pesadelo digno de Kafka”. E assinala (lá em 1998) que a solução surgida, trazida por Philip Zimmermann, lembra a história do ovo de Colombo:

O problema da criptografia de arquivos em redes de acesso público como a Internet consiste no seguinte: para codificar qualquer volume de dados com o fim de transmiti-lo, é preciso enviar ao destinatário o roteiro usado na codificação, para que ele possa reverter o processo e decodificar os dados. Convencionou-se chamar esse roteiro de “chave”, uma vez que ele era responsável pela “abertura” dos dados. Justamente aí, nessa analogia, começaram os problemas.

[...]

Chegamos, então, à solução mencionada no início. Zimmermann simplesmente resolveu que a analogia da chave não precisava ser levada às últimas consequências e lembrou que, para um programa de computador, diversamente do que acontece com uma porta, podem-se usar duas chaves com segredos diferentes na mesma fechadura, tendo, porém, finalidades distintas: uma seria destinada exclusivamente à abertura dos arquivos e outra, somente para seu fechamento.

O texto, bem escrito, tem a marca registrada do autor, que se espelha na sua última frase: “para resumir o problema, **a única forma infalível**

11. NOBRE, Alexandre de Brito. A segurança de arquivos na internet. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 62-66. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/A\\_seguranca\\_de\\_arquivos\\_na\\_Internet.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/A_seguranca_de_arquivos_na_Internet.pdf).

de proteger um computador de ataques é desligá-lo **fisicamente** da rede” (grifos nossos). Perguntado sobre qual seria a sua observação a respeito desse texto de 1998, neste momento, respondeu que a segurança de dados é, hoje, “[...] mil vezes mais importante do que há anos atrás”.

A última contribuição trazida àquele número do início do percurso dos *Cadernos* foi assinado por **Alceu de Castro Romeu**, médico formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com mestrado em Nutrologia na Universidade de Colúmbia (EUA), que trabalhou na Organização Mundial de Saúde, em diversos países da África, com programas de Alimentação e Saúde. É também bacharel em Direito, foi auditor-fiscal da Receita Federal e autor do livro *Contabilidade tributária: doutrina e direito contábeis* (1984). Poliglota, fluente em inglês, francês, espanhol, italiano e alemão, ingressou na então Assessoria Legislativa, em 1991, na área de Direito Tributário e Tributação, na condição de servidor requisitado da Receita Federal para a Câmara dos Deputados – mesmo caso de Roberto Bocaccio Piscitelli e de quase metade daquela primeira turma, advinda de vários órgãos da Administração Pública. Anos mais tarde, após o prazo de validade do concurso, fez uma permuta de área com outro colega e passou a integrar a equipe da área de Redação e Discurso Parlamentar.

O seu texto, de 1998, traça, de forma eminentemente científico-técnica, o “Perfil da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados do Brasil”.<sup>12</sup> Originalmente escrito em inglês, o trabalho foi apresentado no III Simpósio Internacional de Atividades de Consultoria Legislativa, em junho de 1997, em Nova Orleans (EUA), no Centro Integrado de Direito Público das Faculdades de Direito das Universidades de Tulane e Loyola. Traduzido para o português, está publicado no quinto número dos *Cadernos Aslegis*. Conforme bem explica o autor, teve por objetivo “dar ideia (a) do quadro de pessoal, bem como (b) da produção da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados do Brasil e (c) das suas respectivas atividades” com o intuito de iniciar um intercâmbio de experiências com colegas de outros países que exercem semelhantes funções.

12. ROMEU, Alceu de Castro. Perfil da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados do Brasil. In: **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5 (jan. 1988), p. 62-66. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Perfil\\_da\\_consultoria\\_legislativa\\_da\\_Camara\\_dos\\_Deputados\\_do\\_Brasil.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1998/Caderno5/Perfil_da_consultoria_legislativa_da_Camara_dos_Deputados_do_Brasil.pdf).

A pesquisa fundamentou-se em levantamento empírico de uma série de dados, tais como idade e formação acadêmica dos consultores; educação formal em andamento antes e após o ingresso na Consultoria; conhecimento e estudos em andamento de línguas estrangeiras; participação dos consultores em eventos científicos e assemelhados; produção científica, publicação em revistas científicas ou anais de congressos especializados e produção da Consultoria Legislativa; assim como expectativa de permanência em serviço, inclusive ano planejado para aposentadoria. O trabalho é apresentado por meio de uma série de gráficos e tabelas com os resultados da pesquisa efetuada.

Em seu posfácio, declara Alceu, que o estudo, “essencialmente um diagnóstico do *brain power* da Consultoria, paralelamente à análise da sua produção intelectual”, visava a apresentar informações “[...] do que se é e do que se faz, objetivando difusão da Consultoria e troca de informações com entidades dela coirmãs”. O trabalho foi apresentado para uma audiência de 25 consultores legislativos, vindos da África, América, Ásia, Europa e Oceania. Informa, a respeito, o autor:

A exposição foi gravada em fita especialmente para que se analisasse o debate que tomou lugar após seu término. Tendo por critério a pertinência das questões aos assuntos de que se tratava e o objetivo declarado de cotejarem-se Consultorias Legislativas de nações diversas, selecionaram-se, com respeito aos dados apresentados, aos tópicos abordados bem como às questões levantadas, intervenções de três continentes, África, América e Europa, na expressão de quatro países: África do Sul, Gana, Canadá e Lituânia.

Para finalizar o trabalho, Alceu sintetiza as principais conclusões das pesquisas efetuadas. O estudo, relevante, traça o perfil da Consultoria em 1997. Merece ter continuidade e, aproveitando-se o ingresso dos novos consultores em 2024, traçar-se quadro comparativo entre as duas pontas desse novelo do tempo.

Esta retrospectiva foi o formato escolhido para contarmos um pouco da história e dos pensares das Consultorias há 27 anos. Um olhar sobre um passado que tem muito de presente.

## Apito para embarque na Estação 66 dos Cadernos Aslegis

Esta revista, como as demais da coletânea *Guerra e Paz*, está instigante. Dela, três seções fazem parte: *Artigos & Ensaios*, *Sala de Visitas* e *Vária Palavra*, conforme a praxe utilizada pela Aslegis desde a reformulação dos *Cadernos*, em 2008, na gestão de Maria Aparecida Andrés Ribeiro como diretora cultural. Médica, pedagoga, advogada e consultora da área de Educação, Cultura e Desporto da Consultoria Legislativa, ela coordenou a reformulação da revista e estabeleceu a parceria até hoje em curso, com a mesma e dedicada gráfica, o que tem trazido economia para a Associação.

Traz à revista a reflexão de abertura, na seção *Artigos & Ensaios*, o consultor legislativo (aposentado) da área de Educação, Cultura e Desporto, **José Ricardo Oriá Fernandes**, advogado, historiador e, sobretudo, professor. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e doutor em História da Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Trata-se do artigo “O que o filme *Ainda estou aqui* tem a nos dizer sobre a preservação do patrimônio histórico nacional?”. Nestes tempos tão controversos em que vivemos, ainda sob os impactos dos desdobramentos da invasão aos três poderes da República, naquele 8 de janeiro de 2023, o artigo, bem pensado e escrito, chama-nos a lembrar o passado para bem nos posicionarmos neste presente.

A seguir, **Amandino Teixeira Nunes Júnior**, mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), doutor tanto em Direito, pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), quanto em Ciência Política, pela Universidade de Brasília (UnB), aborda o tema “Judicialização da política, ativismo judicial e politização do Judiciário: uma distinção necessária”. Foi consultor legislativo entre 1994 e 2022, da área que tem o nome mais longo entre as áreas da Consultoria Legislativa (Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Regimento Interno, Processo Legislativo e Poder Judiciário), e seu coordenador durante vários anos. Em seu texto, aborda aspectos que estão no centro do tablado dos debates relativos à harmonia entre os poderes de Estado, cuja leitura provoca questionamentos necessários.

O terceiro artigo é de um consultor legislativo novíssimo, que aportou na Consultoria já com contribuição pronta e densa para os *Cadernos*. Brinda-nos **Miguel Mikelli Ribeiro**, neste período tão conturbado, do

ponto de vista das relações internacionais, com importante reflexão intitulada “Mediadores emergentes no Sul Global? Desafios e oportunidades para o Brasil na gestão de crises e conflitos internacionais”. O autor, da área de Relações Internacionais, Defesa e Segurança Pública da Consultoria Legislativa, é pesquisador visitante do Instituto de Altos Estudos de Genebra, mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). No contexto delicado do presente, é relevante conferirmos as ponderações que faz.

**Sócrates Arantes Teixeira Filho**, advogado, mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), especialista em orçamento público e bacharel em Direito e Ciência da Computação pela Universidade de Brasília (UnB), é consultor legislativo da área de Finanças Públicas. Ele aborda o relevante tema “Impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas despesas federais com educação”, área na qual o que não faltam são dificuldades a serem ultrapassadas em busca de um orçamento condigno para a educação em nosso país, e o autor assim o faz com bagagem técnica e acadêmica.

A seguir, **Bernardo Felipe Estellita Lins**, consultor legislativo (aposentado) da área de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, na qual atuou entre 1994 e 2022, engenheiro civil, mestre e doutor em Economia, no artigo “*Fake news* contra a empresa: como tratar” leva-nos a refletir sobre o importante tema das tão propaladas e disseminadas mentiras, mais conhecidas sob o anglicismo sofisticado de *fake news*. O autor escolhe dirigir a sua reflexão para o aspecto das *fake news* utilizadas contra as empresas, no campo das recorrentes guerras comerciais.

A seguir, **Luiz Henrique Vogel**, sociólogo e doutor em Ciência Política, consultor legislativo ativo e atuante na área de Ciência Política, Sociologia Política e História desde 1994, no artigo “As duas Guerras Mundiais e as relações sociais de poder entre mulheres e homens na França (1920-1975)”, traz elementos importantes para a compreensão da vida concreta das mulheres durante esses dois conflitos planetários.

Encerra a seção Artigos & Ensaios o trabalho “O realismo ainda importa na política internacional?”, do também novíssimo consultor legislativo **Davi Alberto Luz da Silva**, da área de Relações Internacionais,

Defesa e Segurança Pública da Consultoria. O autor é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e, em meio ao processo de adaptação à cidade e ao novo trabalho, de forma muito colaborativa, dispôs-se a escrever, a rever textos e a adaptar o seu próprio às observações feitas.

São, todos, artigos muito bem escritos e que merecem atenta leitura.

Na seção seguinte da revista, *Sala de Visitas*, ilustres professores comparecem para, nela, compartilhar momento de prosa e debate acadêmico.

O primeiro artigo, intitulado “A máquina de Guerra do século XXI: logística, informação e *PsyOps* alimentadas por dados”, chega em equipe às nossas mãos, por meio de pesquisadores da UnB. **Isabela Rocha** é mestre em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol-UnB) e integra a diretoria do Fórum para Tecnologia Estratégica dos BRICS. Acompanham-na **Andrés Telles Zepeda**, doutor em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio), matemático e doutorando em Física no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA/SP), e **Joscimar Souza Silva**, doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professor no Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador-líder do grupo de pesquisa Informação Pública e Eleições (IPÊ) na UnB.

Abordam, em seu texto, a proliferação de conteúdo comunicacional e seu impacto na máquina de guerra contemporânea. Os autores destacam “a relevância da natureza transnacional dos dados” e buscam articular a atualização de alguns conceitos-chave de Clausewitz e Sun Tzu, com foco em logística, informação e *PsyOps* (operações psicológicas) no século XXI. Argumentam que, na era digital, força e tática envolvem controle da informação, enquanto inteligência requer análise em meio à desinformação. Procuram demonstrar a influência de narrativas transnacionais sobre a identidade nacional e os desafios à coesão nacional, assim como os desafios existentes para a preservação da coesão social e resiliência psicológica diante de influências disruptivas,

O segundo artigo, por sua vez, denomina-se “O pacto Kellogg-Briand à luz das cosmovisões antinômicas da *realpolitik* e do idealismo político no contexto das relações internacionais”. O autor, **Jonas Pereira dos Santos**, analista legislativo da Câmara dos Deputados,

é também advogado, licenciado em Letras, mestre em Propriedade Intelectual e Inovação pela Academia do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi) e membro da Comissão de Relações Internacionais da OAB-DF. Seu objetivo central foi “revisitar um dos mais importantes tratados internacionais da história da diplomacia mundial, o pacto Kellogg-Briand, também conhecido como Tratado de Paris, firmado em 1928”. Lembra ainda que, “por disposição desse arranjo jurídico, as potências europeias, em coalização com os Estados Unidos, pretenderam banir, definitivamente, a guerra do seio das relações internacionais, por meio de uma solene declaração, marcadamente utópica, de repúdio e condenação peremptória do recurso às armas como via de solução de controvérsias, e de renúncia ao uso da força como instrumento de política nacional em suas mútuas relações”.

A terceira seção da revista, *Vária Palavra*, contém preciosas contribuições. Na primeira delas, nosso vice-presidente, o mago **Magno**, traz à revista o conto “Clausura”, conduzindo o leitor às angústias das personagens. Como “quem conta um conto aumenta um ponto”, é melhor deixarmos a você, leitor, a aventura de conhecê-las, sentir junto a elas as suas respectivas angústias e dores. Confira!

A seguir, um dos autores premiados da Aslegis, **Edmílson Caminha**, professor, escritor e jornalista consagrado, encaminha para a nossa Estante, subseção do *Vária Palavra*, preciosa resenha sobre a obra de Liev Tolstói, *Guerra e Paz*, intitulada “A catedral de Tolstói”. Nada melhor do que, no encerramento desta série, termos a resenha do clássico e épico *Guerra e Paz*, em preciosa edição da Companhia das Letras, traduzida diretamente do russo.

Na subseção Memórias, temos uma contribuição, o pronunciamento do consultor legislativo **Pedro Garrido da Costa Lima**, ao assumir a presidência da Aslegis, oportunidade em que faz as suas reflexões, os seus agradecimentos, ao mesmo momento em que traça as linhas de como vê a gestão que se inicia.

Esta série Guerra e Paz, ao mesmo tempo em que teve o objetivo de relembrar os 25 anos de percurso dos Cadernos Aslegis, teve o objetivo adicional de conduzir-nos a todos à reflexão sobre o momento em

que vivemos. Assim, nada melhor para encerrá-la do que a reflexão que nos traz **Roberto Bocaccio Piscitelli**, um dos decanos da consultoria, no **Posfácio** deste número, ao relembrar a candente questão dos refugiados do tempo presente, com a sua escrita perspicaz e sensível.

Necessário, ainda, ressaltar que as opiniões e teses expressas na revista, diversas e multifacetadas, são de única e exclusiva responsabilidade dos seus autores e **não** configuram posições quer da revista, quer da associação. De outro lado, os eventuais erros e atrasos na publicação são responsabilidade única da coordenação desta edição. Na equipe editorial, trabalhamos em um pequeno grupo e fizemos o nosso melhor, dadas as circunstâncias, as pressões e os autos do momento. Nossa gratidão, admiração e carinho aos autores, revisores do conselho editorial e revisores *ad hoc*, colegas-amigos que apoiaram com as versões para língua estrangeira, múltiplas revisões, etc. Direcionamos também o nosso apreço à dedicação, empatia e competência da revisora de textos Letícia de Castro do Amaral, do diagramador Kiko Nascimento e da equipe gráfica, coordenada por Paulo Mota do Carmo Costa, profissionais com quem muito aprendemos nesta parte do percurso.

Importante lembrarmos, ainda, que os Cadernos Aslegis se destinam a intercâmbio cultural e acadêmico, são distribuídos gratuitamente, **vedadas a sua venda e comercialização.**

Desejamos a você excelente – e prazerosa – leitura!

Equipe editorial



## Artigos & Ensaios

**O que o filme “Ainda estou aqui” tem a nos dizer sobre a preservação do patrimônio histórico nacional?**

*Insights from 'I Am Still Here': Reflections on the Preservation of National Historical Heritage*

José Ricardo Oriá Fernandes

**Judicialização da política, ativismo judicial e politização do Judiciário: uma distinção necessária**

*Judicialization of Politics, Judicial Activism, and Politicization of the Judiciary: Making a Necessary Distinction*

Amandino Teixeira Nunes Junior

**Mediadores emergentes no Sul Global? Desafios e oportunidades para o Brasil na gestão de crises e conflitos internacionais**  
*Emerging Mediators in the Global South: Brazil's Challenges and Opportunities in Managing International Crises and Conflicts*  
Miguel Mikelli Ribeiro

**Fake news contra a empresa: como tratar**  
*Fake News Against Businesses: an Approach*  
Bernardo Felipe Estellita Lins

**Impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas despesas federais com educação**  
*Impacts of Constitutional Amendment 95/2016 on Federal Education Spending*  
Sócrates Arantes Teixeira Filho

**As duas Guerras Mundiais e as relações sociais de poder entre mulheres e homens na França (1920-1975)**  
*The Two World Wars and Social Power Relations Between Women and Men in France (1920–1975)*  
Luiz Henrique Vogel

**O realismo ainda importa na política internacional?**  
*Does Realism Still Matter in International Politics?*  
Davi Alberto Luz da Silva



### **José Ricardo Oriá Fernandes**

Advogado e professor; consultor legislativo (aposentado) da Área XV - Educação, cultura e desporto de educação e cultura da Câmara dos Deputados (1994-2022); mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e doutor em História da Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de pós-doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi professor do Departamento de História da UFC (1992-1994). É sócio honorário do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e, atualmente, integra, como membro titular, o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (IPHAN/MinC).

**Contato:** jricardo.oria@gmail.com

## O que o filme “Ainda estou aqui” tem a nos dizer sobre a preservação do patrimônio histórico nacional?

*Insights from 'I Am Still Here':  
Reflections on the Preservation of  
National Historical Heritage*

## Resumo:

Tendo como referência o filme nacional *Ainda estou aqui*, o artigo propõe uma análise acerca dos chamados “patrimônios sombrios, difíceis ou traumáticos” da ditadura civil-militar (1964-1985), evidenciando a importância de que os mesmos sejam preservados no âmbito da política federal do patrimônio histórico nacional. Sugere-se, a exemplo do que aconteceu em outros países da América do Sul, que também vivenciaram regimes de exceção, que esses novos patrimônios possam ter uma função cidadã e pedagógica e se convertam em museus/memoriais de direitos humanos. É preciso que esses passados sensíveis, marcados pela violação dos direitos fundamentais, não sejam esquecidos e não mais se repitam na história do país. Em última instância, considera-se que essa ação patrimonial do poder público constitui a expressão do direito à memória como instrumento indispensável ao fortalecimento da frágil democracia.

## Palavras-chave:

Patrimônio Histórico; Ditadura civil-militar; Patrimônios Sombrios; Direito à Memória.

## Abstract:

*Taking the Brazilian film *Ainda estou aqui* (I'm Still Here) as a reference, this article proposes an analysis of the so-called “dark, difficult, or traumatic heritage” of the civil-military dictatorship (1964-1985), highlightening the importance of preserving such historical heritage within the scope of the federal policy on preservation of the historical heritage. It is suggested, following the example of other South American countries which also have experienced regimes of exception, that these new heritages should have a civic and educational function and be converted into human rights museums/memorials. It is essential that these sensitive past periods, marked by the violation of fundamental rights, be not forgotten, in order to never be repeated in the country's history to come. Ultimately, it has been considered that this heritage policy undertaken by the public authorities constitutes an expression of the right to memory as an indispensable tool for strengthening fragile democracies.*

## Keywords:

*Historical heritage; Civil-military dictatorship; Dark heritage; Right to memory.*

## 1. Introdução

“A memória não é apenas uma pedra com hieróglifos entalhados, uma história contada. Memória lembra dunas de areia, grãos que se movem, transferem-se de uma parte a outra, ganham formas diferentes, levados pelo vento. Um fato hoje pode ser relido de outra forma amanhã. Memória é viva;”

(Marcelo Rubens Paiva, 2015, p. 117)

Ao nível do senso-comum, quando se fala em Patrimônio Histórico, a primeira imagem que nos vem à mente é aquela identificada com as cidades coloniais, os monumentos, os edifícios antigos, as obras de arte e os sítios arqueológicos.

Ligada ao fortalecimento do estado-nação, a ideia de Patrimônio Histórico esteve atrelada, durante muito tempo, ao paradigma da identidade nacional. Tratava-se de escolher, selecionar e preservar os bens culturais, notadamente materiais, que representassem os valores de uma dada sociedade, por seu estilo arquitetônico, de caráter original e excepcional, representativo do belo e do positivo ou ainda por estar vinculado a algum fato relevante de nossa História.

Isso encontra-se consagrado na própria legislação federal, consubstanciada no Decreto-Lei nº 25, de 1937, ainda vigente. Em seu art. 1º, expressa que o patrimônio histórico e artístico nacional “...é constituído pelo conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua **vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico**”. (grifos nossos).

## 2. Aspectos relativos à construção da memória nacional

Assim, a construção da memória nacional, levada a cabo pelo antigo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), priorizou determinados bens materiais, sobretudo o patrimônio edificado, na sua

dimensão “pedra e cal”, ligado ao barroco colonial dos séculos XVII e XVIII, de matriz luso-católica.

Nos últimos anos, o próprio Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura (MinC), tem procurado redimensionar a política de preservação do patrimônio cultural, mediante a inclusão de bens imateriais ou intangíveis, representativos dos modos de fazer e viver de outros segmentos da sociedade brasileira, de matrizes étnicas diferenciadas (indígenas, afro-brasileiras e imigrantes).

Mas o que “Ainda estou aqui”, filme nacional de maior repercussão nos últimos anos, tem a ver com essa discussão acerca do patrimônio cultural de nosso país?

Para além do sucesso de bilheteria, o filme “Ainda estou aqui”<sup>1</sup>, baseado no livro homônimo de Marcelo Rubens Paiva, tem suscitado um debate acerca dos lugares de memória traumática da ditadura civil-militar (1964-1985). Nesse conceito se enquadram prisões, delegacias e centros especializados das Forças Armadas, que serviram para a prática de tortura e desaparecimentos de opositores do regime de exceção.

Recentemente, ocorreu no Rio de Janeiro uma mobilização de segmentos da sociedade carioca, solicitando ao poder público o tombamento do antigo prédio do Doi-Codi, onde esteve preso e foi brutalmente assassinado o ex-deputado federal, Rubens Paiva (PTB-SP), um dos personagens do referido filme. Além da patrimonialização desse espaço, a população em marcha queria a sua transformação em um Museu de Direitos Humanos, a exemplo do que existe em vários países da América do Sul.

Do ponto de vista teórico, a própria Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) tem dado destaque a essa discussão e criou, com base na existência de passados sensíveis da história da humanidade, a expressão sítios de consciência para designar espaços de memória traumática, cujo exemplo mais contundente são os campos de concentração que existiram na Europa durante o holocausto. Há quem denomine essa nova terminologia de bens culturais de patrimônios di-

1. O filme nacional “Ainda estou aqui” já levou mais de 5 milhões de brasileiros aos cinemas e recebeu 38 premiações internacionais, tendo sido indicado para concorrer ao maior prêmio da Academia de Artes e Ciências Cinematográficas de Hollywood em três categorias: melhor filme, melhor atriz e melhor filme internacional.

fíceis ou sombrios, por revelarem passados sensíveis de nossa História e carregam consigo a experiência do luto e do trauma.

Os sítios de consciência possuem uma dimensão cidadã e pedagógica, ligada à questão da promoção e valorização dos direitos humanos. Eles passam a ser reconhecidos como bens culturais porque se quer que tais passados que os mesmos evocam devam ser lembrados pelas atuais e futuras gerações para que não mais se repitam. É a lembrança contra o esquecimento!

É a expressão do direito à memória e ao passado como direitos culturais (Oriá, 2018), indispensáveis ao fortalecimento da democracia. É uma forma também de se contrapor ao negacionismo de grupos de extrema-direita da sociedade, que tentam omitir ou até mesmo construir outras narrativas acerca desses passados sensíveis de nossa História. Podemos também afirmar que esses patrimônios, ao trazerem a lembrança da dor e do sofrimento, lidam com questões relacionadas ao luto e ao trauma, razão porque são também chamados de patrimônios traumáticos.

Nos últimos anos, presenciamos ações locais de estados e municípios brasileiros que querem tombiar espaços de tortura como patrimônios difíceis do período da ditadura civil-militar. O próprio Ministério Público Federal emitiu uma nota técnica<sup>2</sup> referente a imóveis com potencial para serem transformados em espaços de memória, exigindo dos órgãos de preservação uma maior atenção quanto a essa questão e sugerindo a possibilidade de que esses locais possam ser tombados. Essa ação se faz extremamente necessária, a fim de se evitar que esses imóveis sejam descharacterizados ou até mesmo venham ser destruídos, apagando-se, assim, a memória de repressão.

## 2. Considerações finais

No Brasil, o golpe civil-militar de 1964 inaugurou o regime de exceção mais longo da história republicana do país. Foram 21 anos marcados pelo arbítrio e violação sistemática dos direitos humanos.

2. BRASIL. Ministério Público Federal. **Notas técnicas**: “Nota técnica sobre lugares de memória, 2024”. Autoria: GONZAGA, Eugênia Augusta. Procuradora Regional da República: SEUEZZI, Vanessa. Disponível em [https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas/nota-tecnica-sobre-lugares-de-memoria-2024/at\\_download/file](https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas/nota-tecnica-sobre-lugares-de-memoria-2024/at_download/file) Acesso em 24 fev.2025.

Este ano de 2025 assinala os quarenta anos do fim do regime militar (1985) e, mesmo com as recomendações do relatório final da Comissão Nacional da Verdade (2014), ainda persistem homenagens a ditadores e torturadores nas denominações de logradouros públicos (ruas, praças e monumentos). Essa é uma outra questão que o filme provoca: não é mais possível ignorar esse passado traumático de nossa história. Urge uma mudança na denominação desses espaços públicos!

Que sigamos o exemplo da Câmara Legislativa do Distrito Federal<sup>3</sup> que, mesmo com o veto do governador, conseguiu mudar o nome da Ponte Costa e Silva, homenagem ao segundo presidente ditador do regime militar, pelo justo reconhecimento ao líder estudantil Honestino Guimarães (1947-1973), que foi torturado e é considerado “desaparecido político” pela Lei nº 9.140, de 1995.

Jacques Le Goff, historiador francês de notoriedade internacional pelos seus trabalhos no contexto da chamada Nouvelle Histoire, disse, com muita propriedade, que os historiadores devem trabalhar para que a memória sirva como instrumento de libertação e não para a servidão humana.

O filme Ainda estou aqui vai nessa direção ao promover reflexões importantes acerca de nosso passado histórico recente e possibilitar uma mudança de paradigma na política de preservação do patrimônio cultural em nosso país.

## Referências

BRASIL. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que “organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-25-30-novembro-1937-351814-norma-pe.html> Acesso em: 24 fev. 2025

BRASIL. Lei nº 9.140 de 04 de dezembro de 1995, que “reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990-1995/lei-9140-04-dezembro-1995-351814-norma-pe.html>

3. A iniciativa do Projeto de Lei nº 1.697/2021, que altera o nome da Ponte Costa Silva, no Lago Sul, para Ponte Honestino Guimarães, coube ao Deputado Distrital Leandro Antônio Grass Peixoto (PV), que hoje é presidente do Iphan.

br/legin/fed/lei/1995/lei-9140-4-dezembro-1995-348760-normaatualizada-pl.html Acesso em 24 fev. 2025.

BRASIL. Distrito Federal. Lei nº 7.196, de 26 de dezembro de 2023, que “dá nova denominação à ponte sobre o Lago Paranoá que liga a QI 10 do Lago Sul à via L4 Sul” (originado do Projeto de Lei nº 1.697, de 2021, de autoria do Leandro Grass). Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal.. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/40736c-9492de4ace8950623a5f798853/Lei\\_7196\\_26\\_12\\_2022.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/40736c-9492de4ace8950623a5f798853/Lei_7196_26_12_2022.html)

BRASIL. Distrito Federal. Poder Legislativo. Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). **Agência CLDF**. Direitos Humanos. WEN, Eder. Matéria: “Ponte Costa e Silva passa a ser chamada de Ponte Honestino Guimarães”, publicada em 13 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/ponte-costa-e-silva-passa-a-ser-chamada-de-ponte-honestino-guimaraes> Acesso em 24 fev. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Notas técnicas**: “Nota técnica sobre lugares de memória, 2024”. Autoria: GONZAGA, Eugênia Augusta. Procuradora Regional da República: SEGUEZZI, Vanessa. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas/nota-tecnica-sobre-lugares-de-memoria-2024/at\\_download/file](https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas/nota-tecnica-sobre-lugares-de-memoria-2024/at_download/file) Acesso em 24 fev.2025. doctrine.

LE GOFF, Jacques. **História e Memória**. 7ª. Edição: São Paulo: Editora da Unicamp, 2013

ORIÁ FERNANDES, José Ricardo. **Direito à memória**: a preservação do Patrimônio Cultural na Constituição de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/553745> Acesso em 24 fev. 2025.

PAIVA, Marcelo Rubens. **Ainda estou aqui**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.



### **Amandino Teixeira Nunes Junior**

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou como procurador do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Atualmente, é professor universitário e advogado.

**Contato:** amandinojunior@uol.com.br

# Judicialização da política, ativismo judicial e politização do Judiciário: uma distinção necessária

*Judicialization of Politics, Judicial Activism, and Politicization of the Judiciary: Making a Necessary Distinction*

## Resumo:

O presente artigo analisa o sentido e o alcance das expressões judicialização da política, ativismo judicial e politização do Judiciário, as quais, conquanto apresentem conceitos próprios, expressam o protagonismo institucional exercido pelo Judiciário brasileiro diante dos demais Poderes do Estado. Nesse diapasão, traçamos os contornos conceituais dessas expressões, discutimos os respectivos desdobramentos teóricos e estabelecemos a necessária distinção entre elas.

## Palavras-chave:

Judicialização da política; Ativismo judicial; Politização do Judiciário.

## *Abstract:*

*The present article analyzes the meaning and scope of the expressions judicialization of politics, judicial activism, and politicization of the Judiciary, which, although they have their own concepts, express the institutional protagonism exercised by the Brazilian Judiciary in relation to the other Powers of the State. In this regard, we outline the conceptual contours of these expressions, discuss their theoretical developments and establish the necessary distinction between them.*

## *Keywords:*

*Judicialization of politics; Judicial activism; Politicization of the Judiciary*

## 1. Introdução

Nas últimas décadas, o protagonismo desempenhado pelo Judiciário brasileiro diante do Executivo e do Legislativo tem sido alvo de reflexão e debate por parte dos estudiosos. É forçoso reconhecer que a dinâmica da relação entre esses Poderes tem ganhado preocupação no campo político e jurídico. O que se observa, atualmente, é uma situação que transcende a mera aplicação da Constituição e das leis e o controle dos atos legislativos e administrativos pelo Judiciário. Não raro encontramos juízes e tribunais tomando decisões sobre questões que antes eram decididas nos órgãos executivos ou nas casas legislativas, sem a interferência judicial. Essa ascendência do Judiciário sobre os demais Poderes do Estado deu origem ao fenômeno da *judicialização da política*.

Os estudos sobre essa temática são crescentes na literatura especializada internacional. No Brasil, a partir dos anos 90, o debate a respeito da ascensão institucional do Judiciário ganhou fôlego, particularmente sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal como protagonista de decisões que envolvem grandes questões nacionais e dimensionando um novo espaço de atuação política.

Com efeito, o Judiciário brasileiro tem adotado um papel mais ativo na interpretação e aplicação da Constituição e das leis, potencializando o sentido e o alcance de suas normas, sobrepondo-se ao Executivo e ao Legislativo na tomada de decisões e contornando o processo político majoritário, a par de exibir uma postura ativista, com o estabelecimento até mesmo de novas condutas não previstas no ordenamento jurídico.

Nesse diapasão, surgem dois conceitos correlatos ao de *judicialização da política*, que são, de igual modo, importantes para a compreensão do protagonismo institucional do Judiciário: o de *ativismo judicial* e o de *politização do Judiciário*.

Assim, este artigo estabelece os contornos conceituais dessas expressões e discute os respectivos desdobramentos teóricos. Para isso, examinamos a gênese e o sentido de cada uma, estabelecendo a necessária distinção entre elas.

## 2. Conceito de judicialização da política

A expressão *judicialização da política* foi utilizada pela primeira vez em um seminário realizado na Itália, em 1992, no Centro de Estudos do Poder Judiciário da Bolonha, a partir da apresentação de vários *papers* sobre o tema. A publicação desses estudos se deu sob a organização de Tobjörn Vallinder, em 1994, por meio do artigo intitulado “A judicialização da política: um fenômeno mundial”, que foi publicado na *Revista Internacional de Ciência Política*. Em 1995, com a publicação da obra “*The global expansion of Judicial Power*”, de Neal Tate e Torbjörn Vallinder, o termo “judicialização” entrou definitivamente para a literatura especializada.

Nesse livro, Tate e Vallinder (1995) traçam as características de um fenômeno global de recrudescimento da interação entre Direito e Política. Para chegar a esse entendimento, os autores examinam, no campo da pesquisa empírica comparada, a atuação do Judiciário nos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Canadá, Itália, França, Alemanha, Suécia, Holanda, Malta, Israel, Estados pós-comunistas (integrantes da ex-URSS), Filipinas e Namíbia. Tate e Vallinder (1995), partindo da ideia de que a expansão global desse Poder e as técnicas de controle de constitucionalidade decorreriam da maior visibilidade dos Estados Unidos como modelo democrático.<sup>1</sup>

Observam Tate e Vallinder (1995, p. 13, tradução nossa) que,

assim, a judicialização da política deve normalmente significar: (1) a expansão da jurisdição dos tribunais ou dos juízes a expensas dos políticos e/ou dos administradores, isto é, a transferência de direitos de tomada de decisão da legislatura, do gabinete ou da administração pública para os tribunais, ou, pelo menos, (2) a propagação dos métodos de decisão judiciais fora da jurisdição propriamente dita. Em resumo, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em processo judicial.

Por esse conceito, há dois aspectos a considerar em face da *judicialização da política*. O primeiro, denominado “*judicialization from without*”<sup>2</sup>,

1. A análise de Tate e Vallinder (1995) alcança uma considerável parte do globo, deixando de fora apenas a América Latina e parte da África e do Oriente Médio.

2. “Judicialização de fora”, tradução nossa.

refere-se à transferência dos direitos de tomada de decisão da arena administrativa (Poder Executivo) ou política (Poder Legislativo) para a arena judicial (Poder Judiciário). O segundo, denominado “*judicialization from within*”,<sup>3</sup> diz respeito à propagação do procedimento judicial para outros procedimentos: o procedimento administrativo e o procedimento legislativo.

*Judicializar a política*, segundo Tate e Vallinder (1995), implica, pois, expandir a área de atuação do Poder Judiciário e valer-se dos métodos e procedimentos próprios do processo judicial para a resolução de conflitos nas arenas políticas, distintas daquelas típicas dos tribunais, em dois contextos.

Mauro Cappelletti (1993) aborda o controle exercido pelo Judiciário sobre as atividades dos demais Poderes, focando na análise da construção jurisprudencial e da possibilidade da criação do direito pelos juízes. Para o autor, o fenômeno é de excepcional importância, não restrito ao campo do direito judiciário, mas, sim, refletindo amplamente o crescimento da atividade estatal. Assim, a expansão do Judiciário “representa o necessário contrapeso num sistema democrático de *checks and balances* à paralela expansão dos ramos políticos do Estado moderno” (Cappelletti, 1993, p. 19).

Para o autor italiano (1993), a existência da polêmica, na arena política, dificulta a tomada de decisão. A pluralização da sociedade, gerando demandas de toda ordem e mesmo conflitantes, acabam conduzindo a uma inoperância do Legislativo, que, diante de questões polêmicas, legisla em abstrato, recorrendo a cláusulas abertas e indeterminadas e abrindo espaço para a atuação do *juiz legislador*.

Aliando sua formação como antropólogo à experiência adquirida como magistrado na França, Antoine Garapon (1999) faz uma sociologia da democracia contemporânea, descrevendo e analisando o fenômeno da *judicialização da política* a partir de uma perspectiva externa ao direito. Isso resulta a conclusão de que a explosão do número de processos não é um fenômeno jurídico, mas social, localizando-se a origem do fenômeno. No seu desenho institucional, o Judiciário (para o autor, a Justiça) ocupa um papel central e é conduzido para o centro do palco das questões políticas.

3. “Judicialização de dentro”, tradução nossa.

Para Garapon (1999), o Judiciário se apresenta como a instância de resgate dos ideais de justiça, na medida em que o juiz se torna terceiro imparcial que compensa o déficit democrático da atuação ineficiente do Legislativo e do Executivo. O controle da Justiça sobre a vida política é tão crescente que nada mais escapa da apreciação judicial. Houve verdadeira explosão do contencioso, crescimento e multiplicação das jurisdições, que se diversificam e afirmam suas autoridades, cada dia mais um pouco (Garapon, 1999, p. 24).

Ronald Dworkin (2001) observa que, com o redimensionamento das suas funções, o Judiciário assume uma especial forma de resolver ou mesmo esclarecer controvérsias políticas, o que implica transferir aos tribunais o papel de resolver conflitos dessa natureza antes adstritos a outros Poderes do Estado. O fundamento desse processo de transferência de questões políticas para o Judiciário reside no próprio modelo de Constituição concebido pelo autor estadunidense – *a Constituição como integridade* – que garante a indisponibilidade dos direitos fundamentais.

Segundo Dworkin (2001), para a garantia dessa indisponibilidade, torna-se necessária uma alteração das funções originais do Judiciário, que passa a decidir se o Legislativo, no desempenho de suas funções, está respeitando os direitos fundamentais. Em face da integridade da Constituição, admite-se a revisão judicial (*“judicial review”*), que autoriza os tribunais a invalidar as normas – oriundas de processos políticos deliberativos – que sejam incompatíveis com os princípios constitucionais.

John Ferejohn (2002) pontua que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, verifica-se um profundo deslocamento do poder do Legislativo para os tribunais e outras instituições jurídicas. Tal deslocamento – que recebeu o nome de *judicialização* – tem ocorrido em escala mais ou menos global. Segundo o autor, a atuação dos juízes italianos interferindo no sistema de troca-troca de gabinetes, a cassação de primeiros-ministros e presidentes pelos magistrados franceses e a intervenção da Suprema Corte americana na disputa eleitoral *Bush v. Gore* são aspectos visíveis dessa tendência.

Para Ferejohn (2002), há duas causas gerais que explicam a *judicialização da política*. A primeira é o que ele chama de *hipótese da fragmentação*, e a segunda, de *hipótese dos direitos*.

Ferejohn (2002, p. 55, tradução nossa) observa que a primeira causa é

uma crescente fragmentação do poder dentro das instituições políticas, a qual limita a capacidade delas para legislar, ou para ser o foro onde a política pública é efetivamente formulada [...] Quando os poderes políticos não podem agir, a resolução dos conflitos tende a gravitar para instituições onde soluções podem ser oferecidas; cortes judiciais muitas vezes oferecem espaço adequado para isso [...] A hipótese da fragmentação significa que os tribunais têm mais liberdade para agir quando os poderes políticos são muito fragmentados para formular e aprovar decisões efetivamente.

A segunda causa colocada por Ferejohn (2002, p. 55, tradução nossa) é

mais nebulosa, mas talvez mais importante. É o entendimento de que as cortes (ou pelo menos algumas delas) podem ser confiáveis para proteger uma vasta gama de valores importantes contra potenciais abusos políticos [...] A ideia é que, como os tribunais começaram a proteger os direitos e as liberdades pessoais, além dos direitos de propriedade, tem diminuído a oposição a um papel expansivo do Judiciário.

Para Boaventura de Sousa Santos (2003), há *judicialização da política* sempre que os tribunais, no desempenho normal de suas funções, afetam significativamente as condições da ação política, o que pode acontecer por duas vias principais:

uma, de baixa intensidade, quando membros isolados da classe política são investigados e eventualmente julgados por atividades criminosas que podem ter ou não a ver com o poder ou a função que a sua posição social destacada lhes confere; outra, de alta intensidade, quando parte da classe política, não podendo resolver a luta pelo poder pelos mecanismos habituais do sistema político, transfere para os tribunais os seus conflitos internos através de denúncias cruzadas, quase sempre através da comunicação social, esperando que a exposição judicial do adversário, qualquer que seja o desenlace, o enfraqueça ou mesmo o liquide politicamente.

Ran Hirschl (2006) observa que a *judicialização da política* inclui uma transferência maciça das questões políticas para os tribunais. Trata-se de uma expressão “guarda-chuva” que abriga processos interrelacionados. Há, assim, três categorias de judicialização: i) a difusão do discurso jurídico com seus jargões, procedimentos e regras para a esfera pública e para

os foruns e processos de decisão política; ii) a judicialização da tomada de decisões políticas pela administração ordinária e revisão judicial; iii) a judicialização da política pura ou mega (*“mega politics”*), isto é, a transferência para os tribunais de questões de natureza essencialmente política.

Robert Alexy (2007) associa o protagonismo judicial a uma jurisdição constitucional fornecedora da última palavra, de forma a proteger os cidadãos de eventuais abusos de seus representantes políticos. Assim, apesar de ser o Legislativo quem elabora as normas, a interpretação final ficará sempre a cargo do Judiciário. Assim, o Tribunal Constitucional consegue transformar a concepção que possui sobre problemas sociais e políticos em componentes da Constituição e, com isso, assume política, afastando o debate democrático das vias tradicionais e desenhando novos espaços de representação.

Supõe Alexy (2007) a existência não só de uma representação parlamentar, mas também de uma representação argumentativa exercida, particularmente, pelo Tribunal Constitucional. Nesse contexto, o jogo democrático pressupõe uma racionalidade discursiva e o discurso exige a democracia deliberativa. Nela o discurso não é composto apenas por interesses e poder, mas abrange também os argumentos dos participantes que lutam por uma solução política correta. Quando as leis respeitam e promovem os direitos fundamentais, a maioria parlamentar atende às exigências da democracia deliberativa. Do contrário, resta recorrer ao remédio da jurisdição constitucional.

Marcos Faro de Castro (1997) analisa o impacto político do comportamento do Supremo Tribunal Federal. Segundo o autor, trata-se de uma “nova disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais” (Castro, 1997, p. 147).

Para Castro (1997), a *judicialização da política* promove uma interação entre os Poderes, o que não é, necessariamente, prejudicial à democracia; esta, na verdade, constitui requisito da expansão do Judiciário.

Observa Castro (1997, p. 148) que

a transformação da jurisdição constitucional em parte integrante do processo de formulação de políticas públicas deve ser vista como um desdobramento das democracias contemporâneas. A

judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostra falho, insuficiente ou insatisfatório. Sob tais condições, ocorre uma certa aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, torna-se mais difícil distinguir entre um “direito” e um “interesse público”, sendo possível se caracterizar o desenvolvimento de uma “política de direitos”.

Gisele Cittadino (2002) destaca a ampliação do controle normativo do Judiciário no âmbito das democracias representativas como um dos temas centrais das discussões que hoje se fazem no âmbito da ciência política, da sociologia do direito e da filosofia do direito.

Para a autora (2002, p. 17),

o protagonismo recente dos tribunais constitucionais e cortes supremas não apenas transforma em questões problemáticas os princípios da separação dos poderes e da neutralidade política do Poder Judiciário, como inaugura um tipo inédito de espaço público, desvinculado das clássicas instituições político-representativas [...] Seja no âmbito da *civil law* ou da *common law*, a jurisdição constitucional, nas sociedades contemporâneas, tem atuado intensamente como mecanismo de defesa da Constituição e de concretização de suas normas asseguradoras de direitos. E já são muitos os autores que designam esse ativismo judicial como um processo de “judicialização da política”.

Para Luís Roberto Barroso (2011b, p. 276), a *judicialização da política* significa que

algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.

Segundo Barroso (2011b), são várias as causas da *judicialização da política*. Algumas seguem uma tendência mundial; outras decorrem do modelo institucional brasileiro. Nesse sentido, aduz que

a primeira grande causa da judicialização foi a *redemocratização* do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes. [...] A segunda causa foi a *constitucionalização abrangente*, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária. Essa foi, igualmente, uma tendência mundial, iniciada com as Constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), que foi potencializada entre nós com a Constituição de 1988. A Carta brasileira é analítica, ambiciosa, desconfiada do legislador. Como intuitivo, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial [...] A terceira e última causa da judicialização, a ser examinada aqui, é o *sistema brasileiro de controle de constitucionalidade*, um dos mais abrangentes do mundo. [...] A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, previsto no art. 103, pelo qual inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF (Barroso, 2011b, p. 276-277).

Pela abordagem teórica trazida à colação, vê-se que a *judicialização da política* é um fenômeno bastante complexo e possui diferentes dimensões. Pode-se, assim dizer, que, de um ponto de vista institucional, a judicialização da política define-se como um processo de transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o âmbito de atuação dos tribunais e dos magistrados, que passam, por meio do poder de revisão judicial, a deliberar e implementar políticas públicas e a rever as regras do jogo democrático (Tate; Vallinder, 1995).

A partir de uma visão mais sociológica, a *judicialização* das relações sociais ressalta a crescente invasão do direito na vida social e “o surgi-

mento do Judiciário como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania” (Vianna *et al.*, 1999, p. 22).

Por fim, segundo uma ótica argumentativa, a *judicialização da política* também significa a difusão das formas de argumentação e de decisão tipicamente jurídicas para fóruns políticos, institucionais ou não, representando, assim, a domesticação da política pela “linguagem do direito” e, sobretudo, pelo discurso constitucional (Alexy, 2007).

### 3. Conceito de ativismo judicial

Como salientado, surge, no contexto da *judicialização da política*, uma outra expressão correlata e igualmente importante para a compreensão da proeminência institucional do Judiciário: *ativismo judicial*.

Entende-se por *ativismo judicial* o modo criativo e expansivo de os juízes e tribunais interpretarem o direito, potencializando o sentido e o alcance de suas normas, para ir além da mera interpretação. Ocorre, desse modo, a invasão, pelo Judiciário, da esfera de competência de outros Poderes, inclusive com o estabelecimento de novas condutas não previstas no ordenamento jurídico, contornando o processo político majoritário.

Assinala Luís Roberto Barroso (2011a) que o *ativismo judicial* torna explícita uma dimensão política do Judiciário, aproximando-o do modo de atuação dos demais Poderes, os quais são legitimados democraticamente pelo voto. Por sua vez, o Judiciário também é legitimado indiretamente em muitos países, como o Brasil, pela via técnica, embora não o seja pelo voto. Nesse sentido, para o autor, a *judicialização da política* e o *ativismo judicial* são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas.

Salienta o autor (2011a, p. 234) que

a judicialização é um fato, uma circunstância que decorre do desenho institucional brasileiro, e não um exercício deliberado de vontade política. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. O ativismo judicial normalmente se instala – e este é o caso do Brasil – em situações de

retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Por sua vez, Lênio Streck (2011, p. 589) entende que

um juiz pratica ativismo quando decide a partir de argumentos de política, de moral, enfim, quando o direito é substituído pelas convicções pessoais de cada magistrado (ou de um conjunto de magistrados); já a judicialização da política é um fenômeno que exsurge a partir da relação entre os Poderes do Estado (pensemos, aqui, no deslocamento do pólo de tensão dos Poderes Executivo e Legislativo em direção da justiça constitucional).

Afirma o autor (2013, p. 121) que, “se a judicialização é inevitável – e a história recente do Brasil aponta para essa realidade –, foi pela falta de um efetivo controle hermenêutico das decisões judiciais que esta, a judicialização, foi transformada na vulgata do ativismo”.

Sob esse viés, Clarissa Tassinari (2013, p. 36-37) afirma que a *judicialização da política* “é um fenômeno contingencial, isto é, no sentido de que insurge na insuficiência dos demais Poderes, em determinado contexto social, independentemente da postura de juízes e tribunais, ao passo que o ativismo diz respeito a uma postura do Judiciário para além dos limites constitucionais”.

Em síntese, a *judicialização da política* implica, segundo Héctor Fierro (2002, p. 7, tradução nossa), “dar às Cortes um determinado papel de controle sobre os outros órgãos públicos ou utilizá-las como arena de combate para a resolução de assuntos que antes se ventilavam no âmbito do Poder Legislativo ou do Poder Executivo”, ao passo que o *ativismo judicial*, conforme Luís Pásara Pazos (2007, p. 320), implica “dar uma interpretação à norma que não se restringe à sua literalidade, expressando a preocupação para resolver, por meio da decisão judicial, um conflito que transcende à sua formulação legal”.

Como se observa, apesar de muito próximos, os conceitos da *judicialização da política* e do *ativismo judicial* não se confundem. A *judicialização da política* é uma expressão que apresenta sentido mais amplo e estrutural, cuidando de macrocondições jurídicas, políticas e institucionais presentes numa sociedade complexa, que propiciam a transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o Judiciário, o que resulta

na ampliação das áreas de atuação dos tribunais e dos magistrados pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas.

Por sua vez, a expressão *ativismo judicial* pode ser descrita como uma atitude, escolha ou comportamento dos magistrados e dos tribunais no sentido de revisar temas e questões, *prima facie*, de competência de outros Poderes, para além das balizas constitucionais e legais.

O importante é que em ambos os fenômenos o protagonismo do Judiciário como ator político se faz presente, com maior interferência no espaço de atuação dos demais Poderes. Com isso, se dá o reconhecimento de uma vinculação entre Direito e Política.

#### 4. Conceito de politização do Judiciário

Finalmente, surge, no contexto da *judicialização da política*, uma outra expressão correlata e também importante para a compreensão da supremacia dos órgãos judiciais diante dos demais Poderes: a *politização do Judiciário*.

Com efeito, a *politização do Judiciário* consiste, segundo Maria Benedita Urbano (2005, p. 601),

na assunção, por parte dos juízes, em particular dos juízes constitucionais, da função política, fundamentalmente a de legislar. De certa forma, eles vão substituir-se, ainda que pontualmente, ao legislador ordinário. Eles usam a justiça para fazer política (para interferir na governação) ou, se se preferir, para criar novas posições de poder, que se auto-atribuem, no seio do sistema político. Em síntese, eles substituem a vontade dos órgãos que tradicionalmente exercem poder político pela sua própria vontade.

Para Boaventura de Sousa Santos (2003), a *judicialização da política* pode conduzir à *politização do Judiciário*, que

consiste num tipo de questionamento da Justiça que põe em causa, não só a sua funcionalidade, como também a sua credibilidade, ao atribuir-lhe desígnios que violam as regras da separação dos poderes dos órgãos de soberania. A politização da Justiça coloca o sistema judicial numa situação de *stress* institucional que, dependendo da forma como o gerir, tanto pode revelar dramaticamente a sua fraqueza como a sua força.

Como se vê, a *judicialização da política* e a *politização do Judiciário*, de igual modo, não se confundem, embora uma possa levar à outra: a utilização dos processos ou das decisões judiciais como armas políticas pelos atores políticos.

A politização do Judiciário pode implicar a partidarização dos órgãos judiciais, o que, evidentemente, viola a separação dos Poderes e distorce a democracia, uma vez que os juízes e tribunais não podem decidir de acordo com suas preferências político-partidárias.

Além disso, a *politização do Judiciário* pode implicar a transferência para as instâncias judiciais do poder decisório do Legislativo, resultando na perda da sua função de legislar. Assim, quanto mais politizado o órgão judicial, menos jurisdicional ele será.

## 5. Conclusão

Ao longo deste artigo, foi possível estabelecer os contornos conceituais e analisar as nuances que distinguem a *judicialização da política*, o *ativismo judicial* e a *politização* do Judiciário, expressões que, embora inter-relacionados e quase que umbilicalmente atreladas, traduzem dinâmicas distintas dentro do sistema político-jurídico.

A *judicialização* da política refere-se à crescente transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o Judiciário. O *ativismo judicial* representa a postura proativa dos juízes e tribunais em interpretar e aplicar a Constituição e as leis, potencializando o sentido e o alcance de suas normas. A *politização do Judiciário* destaca a preocupação com a interferência de interesses político-partidários nas decisões judiciais, levantando questões sobre a autonomia e a imparcialidade dos juízes e tribunais.

A verdade é que, ao entender essa distinção, torna-se evidente que cada um desses fenômenos possui implicações profundas para a governança política e a democracia no Brasil.

A reflexão sobre essas questões é fundamental para a manutenção do sistema de controles recíprocos – os “*checks and balances*” do modelo constitucional americano – e o fortalecimento do Estado de Direito. Para que a convivência entre os Poderes seja saudável e respeitosa, é essencial

que se busque o equilíbrio entre a necessidade de *judicialização* de questões políticas, o exercício consciente do *ativismo judicial* e a defesa da vedação do exercício de atividade político-partidária pelos magistrados, evitando a confusão de papéis que pode levar a crises de legitimidade institucional.

Assim, o futuro da democracia brasileira poderá ser construído sobre fundamentos sólidos, garantindo que a justiça prevaleça sem sacrificar a independência e a harmonia entre os Poderes, como previsto no art. 2º da Constituição Federal.

## Referências

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo. In: FELLET, André Luís Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo (Org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: JusPodivm, 2011a, p. 225-270.

\_\_\_\_\_. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: COUTINHO, Jacinto Miranda; FRAGALE, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (Org.). **Constituição e ativismo judicial: limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial**. Lumen Juris, 2011b, p. 275-290.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos Poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002, p. 17-42.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. **Journal of Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, p. 41-69, 2002.

FIERRO, Héctor Fix. Judicialización de la política. In: **Justicia Constitucional Electoral**, IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales de los Estados Unidos Mexicanos, Morella, 2002, Tomo VII, p. 7-10.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião de promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

HIRSCHL, Ran. The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. **Fordam Law Review**, v. 75, n. 2, p. 722-727, 2006.

PAZOS, Luís Pásara. Estado de derecho y justicia en América Latina. **Revista Oficial del Poder Judicial**, Corte Suprema de Justicia de la República, Lima, n. 1, tomo 1, p. 309-323, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A judicialização da política. **O Público**, Lisboa, 27 mai. 2003. Disponível em: <https://www.publico.pt/2003/05/27/jornal/ajudicializacao-da-politica-20170>. Acesso em: 22 fev. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial**: limites da atuação do Judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn (Org.). **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

## Miguel Mikelli Ribeiro

Consultor legislativo da Área XVII - Relações Internacionais, Defesa e Segurança Pública; mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); pesquisador visitante na Leiden University, Holanda; fellow do projeto Civil War Paths (2021-2022), vinculado ao *Centre for the Comparative Study of Civil War*; membro da Rede Brasileira de Pesquisa em Operações de Paz e membro do Núcleo de Pesquisa de Política Comparada e Relações Internacionais (Nepi) da UFPE.

**Contato:** miguel.ribeiro@camara.leg.br

# Mediadores emergentes no Sul Global? Desafios e oportunidades para o Brasil na gestão de crises e conflitos internacionais

*Emerging Mediators in the Global  
South: Brazil's Challenges and  
Opportunities in Managing  
International Crises and Conflicts*

Este artigo faz parte de um conjunto de produtos, resultados da pesquisa de pós-doutorado do autor, feita no *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding*, do Instituto de Altos Estudos de Genebra, financiada pelo CNPq. Agradeço igualmente ao Departamento de Ciência Política da UFPE por ter-me proporcionado a realização da pesquisa.

## Resumo:

O crescente desejo por protagonismo dos países do Sul Global na mediação de conflitos internacionais reflete tanto uma necessidade estrutural da política global quanto o interesse desses Estados em elevar seu *status* internacional. O Brasil, tradicionalmente reconhecido por seu pacifismo diplomático e participação em operações de paz, busca consolidar-se como um mediador internacional ativo nesse sentido. Este artigo analisa as oportunidades e os desafios para essa maior inserção do Brasil na gestão de crises e conflitos internacionais, como foco na mediação como ferramenta. Com base em revisão da literatura, análise de conjuntura e entrevistas conduzidas pelo autor, o estudo discute a participação do Brasil em processos recentes, como a mediação de crises na Venezuela. Além disso, o artigo destaca as limitações institucionais do país e propõe caminhos para tornar a mediação uma política de Estado.

## Palavras-chave:

Gestão de conflitos; Crises internacionais; Mediação internacional; Sul Global; Política externa brasileira.

## Abstract:

*The Global South's growing desire to lead in mediating international conflicts reflects both a structural and existing need in global politics, coupled with these states' wish to raise their international status. Traditionally recognized for its diplomatic pacifism and participation in peace operations, Brazil is currently a striking example of a Global South state seeking to consolidate its role as an active international mediator. This article analyzes the opportunities and challenges for Brazil's greater involvement in the management of international crises and conflicts, focusing on mediation as a tool. Based on a literature review, analysis of the situation and interviews conducted by the author, this paper discusses Brazil's participation in recent processes, such as crisis mediation in Venezuela. The article also highlights the country's institutional limitations and proposes ways to adopt mediation as a state policy.*

## Keywords:

*Conflict management tools; International crisis; International mediation; Global South; Brazilian foreign policy.*

## 1. Introdução

Conflitos são um dos grandes problemas contemporâneos das Relações Internacionais (RI). O término da Guerra Fria gerou novas expectativas acerca do fim desses eventos danosos, quando se vislumbrou a emergência de uma suposta paz liberal (Roth; Fukuyama, 1993). No entanto, esse fato não se consubstanciou. É verdade que o perfil dos conflitos modificou-se, sendo as “novas guerras” sobretudo focadas em eventos circunscritos nas fronteiras dos Estados: guerras civis ou conflitos intrastatais de menor intensidade (Kaldor, 2015). Isso porque, com o fim do conflito bipolar, houve um agravamento de disputas políticas em países com significativas divisões internas.

Nos casos mais críticos, as disputas foram um dos principais combustíveis para o escalonamento das crises. Diversos conflitos domésticos atuais – em que há risco do cometimento de atrocidades a civis – são, em maior ou menor grau, aquecidos por disputas políticas associadas a divisões étnicas. Todavia, mesmo os conflitos entre Estados não foram extirpados das disputas de poder nas RI com o fim da Guerra Fria. Casos recentes, como a guerra na Ucrânia e as disputas entre Armênia e Azerbaijão, apenas evidenciam ainda mais essa constatação.

Estima-se que mais de 230 mil pessoas tenham morrido em decorrência de conflitos só no ano de 2022.<sup>1</sup> Enquanto novos conflitos internos e externos surgem, derivados dos mais variados fatores (lutas de independência, golpes de Estado, ação de grupos extremista, para mencionar alguns), outros continuam sem solução. As grandes potências, principalmente os membros do Conselho de Segurança, têm demonstrado um desempenho sub-ótimo – para dizer o mínimo – nessa seara.

Na esteira de uma insuficiente atuação das grandes potências na resolução de conflitos e crises, novos atores do Sul Global vêm procurando ter maior protagonismo. O engajamento de Estados do Sul pode oferecer benefícios diferenciados, dado que a maioria das crises ocorrem em suas regiões. Além disso, um envolvimento bem-sucedido também pode implicar importantes ganhos em *status* internacional.

1 Disponível em: <<https://www.uu.se/en/news/2023/2023-06-13-number-of-deaths-in-armed-conflicts-has-doubled>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Este trabalho busca refletir sobre as implicações para a emergência de atores do Sul Global na gestão de crises e conflitos internacionais. Para tanto, usa-se um recorte específico em dois aspectos: 1) mediação como ferramenta de gestão de conflitos e 2) Brasil como um candidato a mediador ativo e provedor em processos de paz.

O artigo adota uma abordagem metodológica clássica para se entender e analisar de política externa (Bevir; Hall, 2020). Foca-se nas reflexões do autor sobre eventos atuais envolvendo o Brasil e, em menor medida, o Sul Global, de forma geral. A ideia é fornecer uma interpretação a partir de uma análise da conjuntura atual, combinada com uma breve revisão da literatura. Para triangular as reflexões, são utilizadas, de forma subsidiária, informações colhidas em entrevistas feitas pelo autor entre os meses de setembro e dezembro de 2024 em Genebra durante pesquisa de pós-doutorado.

O artigo se inicia com uma breve discussão sobre gestão de crises e conflitos internacionais, focando em situar a mediação como uma das ferramentas dessa gestão. Posteriormente, adentra-se especificamente na mediação, refletindo sobre o atual desejo de maior participação dos Estados do Sul em processos de paz e na mediação de crises políticas. Por fim, apresenta-se brevemente o envolvimento brasileiro em casos recentes e reflete, de forma sucinta, sobre os limites e desafios que o país enfrenta.

## **2. O Sul Global e a gestão de crises e conflitos internacionais**

Atores externos têm uma série de opções para se envolverem em conflitos internacionais a fim de promoverem estabilização e forjarem a paz. A categorização mais comum de opções envolve seis tipos: 1) negociação, 2) mediação, 3) abordagens jurídicas, 4) sanções, 5) operações de paz e 6) intervenções militares – uma ordem que vai dos mecanismos mais consensuais aos mais coercitivos. Essas medidas são referidas na literatura como ferramenta de gestão de conflitos (Conflict Management Tools ou CMTs) (Greig; Owsiak; Diehl, 2019).

Esse texto trata conflitos e crises internacionais indiscriminadamente. Cientes de que há uma diferenciação conceitual entre os dois termos por partes de alguns autores (Brecher; Wilkenfeld, 2022), aqui adotamos

a ideia de que conflitos são uma espécie do gênero crises. Em outras palavras, é possível haver crises políticas que não sejam necessariamente conflitos, mas todo conflito internacional (o que inclui resistências armadas internas) é, obrigatoriamente, uma crise internacional. Nesse sentido, ferramentas de gestão de conflitos são aqui vistas também como ferramentas de gestão de crises. Em regra, de crises mais intensas, que chegam, nesse sentido, ao nível de um conflito. Contudo, algumas dessas ferramentas, como negociação e mediação, são generalizantes, podendo ser empregadas tanto para conflitos como para crises políticas mais amplas.

A gestão de conflitos procura sobretudo: 1) restringir a violência em situações de crise, diminuindo os níveis de violência a patamares predefinidos, 2) limitar o alcance geográfico do conflito, para que não se espalhe para outras zonas e 3) restringir o número relativo de participantes (Greig; Owsiak; Diehl, 2019).

Diferentemente da ideia de paz positiva, que procura entrar nas raízes do conflito, as CMTs estão mais voltadas a questões imediatas, à chamada paz negativa (Greig; Owsiak; Diehl, 2019). Essas ferramentas são os remédios imediatos para conter uma situação que esteja escalando em níveis de violência ou que já tenham alcançado o nível de crise na qual a força passa a ser utilizada. Embora não sendo as CMTs garantidoras de uma paz positiva, o sucesso em sua aplicação promove estabilização, condição necessária para lançar as bases para a resolução do conflito.

De modo objetivo, as CMTs são marcadas pelo envolvimento de terceiras-partes como *stakeholders* em processos de paz e estabilização. Apesar de o envolvimento de atores externos, por vezes, não garantir o estabelecimento das bases para a paz, o engajamento correto de terceiros pode ser determinante (Corbetta, 2015). A literatura acadêmica vem buscando investir na compreensão de como esses mecanismos podem ser usados, inclusive com periódicos exclusivos centrando-se no assunto.<sup>2</sup> Além da especialização, há também uma tendência na literatura de se oferecer importantes recomendações políticas para aprimorar esse envolvimento externo (Zartman; Faure, 2005).

2 Um exemplo é o periódico Conflict Management and Peace Science Journal, disponível em: <<https://journals.sagepub.com/home/CMP>>. Acesso em: 24 fev. 2024.

Em conflitos com alta relevância política, as grandes potências acabam dominando a agenda e o provimento de CMTs. Isso é marcante sobretudo no caso de intervenções militares. Por outro lado, Estados do Sul possuem um crescente protagonismo na participação em certos mecanismos de gestão conflito que possuem menor interesse das grandes potências. É um movimento que veio se estabelecendo a partir do pós-Guerra Fria (Parlar Dal, 2018). O exemplo mais paradigmático é, provavelmente, o fornecimento de tropas em operações da paz.

Nas últimas décadas, houve um aumento significativo do envolvimento de Estados do Sul Global na participação dessas operações, que passaram a dominar a contribuição de tropas para as missões. Este desenvolvimento pode ser atribuído, em parte, ao entendimento crescente, perante Estados do Sul, de que é possível obter importantes benefícios políticos, diplomáticos e econômicos em participações ativas (Williams; Bellamy, 2021). O aumento das contribuições de tropas desses países está frequentemente ligado à sua busca por legitimidade internacional e ao fortalecimento de seu prestígio. O Brasil é, historicamente, um exemplo de contribuidor em operações de paz. Notadamente, o país liderou por 10 anos a missão de paz no Haiti (Kenkel, 2013).

Além das operações de paz, um número mais seleto de Estados do Sul Global passou a se consolidar como ativos participantes em mediações de conflitos. Comparativamente, a quantidade de Estados do Sul envolvidos em mediações e outros processos de paz é bem mais reduzido do que no caso das operações de paz. Isso não significa que a participação de países do Sul seja menos importante. Há certos Estados do Sul Global que são importantes *peacemakers*, com Catar (Milton; Elkahlout; Tariq, 2025), Turquia (Karadeniz; Oğuz Gök, 2024) e África do Sul (Mesquita; Chien, 2021).

Mais recentemente, existe uma significativa ampliação no que diz respeito ao desejo de ter papel mais ativo em processos de paz, o que tem feito atores governamentais e não governamentais falarem da existência de mediadores emergentes.<sup>3</sup> É um desejo de mão dupla: tanto atores envolvidos em processos de paz estão buscando a diversificação de Estados

3 Diversas entrevistas feitas pelo autor em Genebra, em caráter anônimo, demonstraram esse entendimento, direta ou indiretamente.

participantes, como os próprios governos de países do Sul Global estão cada vez mais interessados em ter maior participação em investidas que envolvam mediação internacional.

Mas por que há um crescente interesse pela participação de Estados do Sul em engajar-se nesse CMT em particular? A partir da próxima seção, o texto irá abordar reflexões de oferta e demanda, e situar o Brasil nesse contexto.

### **3. Por que o desejo por novos mediadores do Sul Global está em pauta?**

Como adiantado na seção anterior, há uma crescente discussão envolvendo a ideia de maior diversificação de *players* em processos de paz. Isso passa necessariamente por uma maior inclusão de Estados do Sul Global, como o Brasil, em mediações de conflitos e crises políticas com propensão à violência interna. Essa discussão perpassa tanto os interesses desses Estados em ter maior participação – vamos chamar aqui de efeito da oferta – como o surgimento de desejo por atores envolvidos em conflitos internacionais em trazer novos *players* – chamaremos de efeito da demanda.

O lado da oferta pode ser interpretado com ajuda do ferramental teórico da Análise de Política Externa (APE). A literatura sobre APE foca em entender por que determinados países agem de certo modo nas relações internacionais (Hudson; Day, 2020) e procura explicar quais as condicionantes domésticas e estruturais que levam determinado país a buscar certos objetivos por meio de política externa.

No caso da mediação de conflitos, um elemento mais explícito é o interesse material de determinado Estado, sobretudo quando a crise se situa em seu entorno estratégico (Mesquita; Chien, 2021). Assim, o que explicaria melhor o desejo de certos Estados do Sul Global em serem mais ativos em mediação e processos de paz seriam os possíveis ganhos estratégicos ou econômicos advindos dessa participação; por exemplo, o estreitamento de laços comerciais (Beardsley, 2010).

Outra explicação material relativa ao desejo de Estados do Sul Global estaria na própria segurança do país: isso porque a atuação como terceiro mediador geralmente ocorre em seu entorno regional, sendo frequentes os casos em que as fronteiras se comunicam. Questões de segurança – como fluxo de refugiados e de dissidentes armados – geralmente pautam

o interesse imediato. Uma potência média do Sul Global que parece ter uma visão clara dos possíveis ganhos geoestratégicos ao se envolver em processos de paz é a Turquia (Kutlay; Öniş, 2021).

Por outro lado, como já apontado sobre o caso de operações de paz, pode haver alguns ganhos menos diretos. Um deles teria relação com o próprio *status* desses países (Parlar Dal, 2018). De acordo com a literatura que explora a relação entre *status* nas Relações Internacionais, os países que procuram *status* querem adquirir igualdade (ou aproximação) simbólica em relação ao clube seletor das grandes potências. Fazer parte desse clube permite que os Estados beneficiários tenham papéis mais significativos em questões relevantes da política internacional, uma vez que “os privilégios das grandes potências são essencialmente privilégios de regulamentação” (Mukherjee, 2022, p. 47).

O *status* internacional não está dissociado de elementos materialistas. Melhor dizendo, capacidades materiais são elementos importantes do *status* de determinado Estado. Frequentemente, *status* elevado e capacidades materiais se correlacionam; contudo, ter excedentes de poder não é a única fonte de *status* (Mukherjee, 2022, p. 37). Atributos valorativos e ideacionais também podem ter certo peso, independentes de elementos materiais mais palpáveis, como capacidades bélicas. No que diz respeito à resolução de conflitos, os países sem poder material expressivo ainda podem aspirar a alcançar um elevado prestígio como pacificadores e ter sucesso nesse intento mesmo desprovidos de significativos excedentes militares.

Na literatura teórica sobre a busca de *status*, ser um provedor de CMTs pode ser uma estratégia crucial dentro de um escopo mais amplo de objetivos de política externa. Participar da mediação aumenta o prestígio de um Estado, elevando seu *status* internacional e sua credibilidade diplomática. Embora os formuladores de políticas dos países mais ativos em mediação – como a Noruega – geralmente evitem declarar explicitamente que buscam prestígio, a literatura sugere que essa motivação está presente na tomada de decisão, quando se predispõe a se engajar em mediações. Essa literatura mostra que a Noruega obteve benefícios significativos quando emergiu como um mediador proeminente em conflitos internacionais, na sequência dos Acordos de Oslo (De Carvalho; Neumann, 2014).

Para alguns países do Sul Global – especialmente os chamados emergentes –, aumentar o *status* e a influência internacional é um objetivo central. As iniciativas de mediação oferecem um caminho para ampliar sua visibilidade global, mesmo para Estados que podem não dispor de grandes capacidades materiais. Alguns países de poder médio e pequeno do Sul já começaram a perceber essa dinâmica, muitas vezes inspirados pelo sucesso de outros Estados da mesma região.

Como mencionado, o Catar é um dos exemplos mais marcantes, dentre os Estados do Sul, de um ator que aumentou rapidamente seu *status* internacional por meio da mediação (Milton; Elkahoul; Tariq, 2025). Na verdade, já faz tempo que certos Estados do Sul Global como o Catar vêm investindo em iniciativas de paz, o que torna difícil chamá-los de emergentes, quando se fala em mediação. O sucesso desse pequeno país do Oriente Médio também incentivou outros Estados da região – como o Omã e os Emirados Árabes Unidos – a investir na mediação (Worrall, 2021). No entanto, esses países às vezes são vistos com ceticismo devido à percepção de que seus interesses estratégicos podem influenciar sua atuação.

Se o lado da oferta pode ser explicado por motivações endógenas de Estados do Sul em obter mais ganhos – imediatos ou mediatos –, o lado da demanda surge de forma exógena: quando atores externos aos Estados do Sul procuram trazer esses novos *players* para participarem de processos de mediação de crises e conflitos.

Uma explicação para a demanda por inserção de atores do Sul Global em iniciativas de mediação é decorrente da própria polarização das relações internacionais, que vem se intensificando na última década. Esse processo de divisão da política internacional introduziu desafios inéditos para mediadores tradicionais do Ocidente (Egan *et al.*, 2023). Em diversas regiões, os Estados que historicamente atuavam como terceiras partes – geralmente do Norte Global – agora enfrentam questionamentos. Alguns países afetados por conflitos passaram a contestar a suposição de que os Estados do Norte devem, naturalmente, ocupar esse papel de mediadores.

Essa mudança levou mediadores tradicionais a reavaliar suas abordagens e a buscar maneiras de se adaptar à nova dinâmica geopolítica.

Tradicionais *stakeholders* do Norte Global, como os países nórdicos e a Suíça, parecem enxergar uma possibilidade de recuperar parte do prestígio decadente na mediação de conflitos a partir da parceria com atores do Sul Global. Nesse sentido, envolver-se com novos atores, o que vem sendo chamado por alguns de mediadores emergentes, tornar-se-ia uma alternativa atraente.<sup>4</sup>

A crescente fragmentação da ordem global (Ikenberry, 2024), ao mesmo tempo em que traz desafios para mediadores tradicionais, pode gerar também oportunidades para novos mediadores (Beardsley, 2010). Esse pode ser, assim, um momento propício para que novos atores se tornem mais engajados. Em outras palavras, o envolvimento de uma gama mais diversa de mediadores seria não apenas uma questão de inclusão, mas uma necessidade estrutural da política internacional contemporânea. Contudo, para que Estados do Sul possam aproveitar melhor as novas oportunidades, é preciso um preparo adequado.

Nas próximas seções desse texto, situa-se brevemente o lugar do atual governo brasileiro no que concerne à mediação internacional de crises e conflitos e avaliam-se os desafios para que o país possa aproveitar, de maneira efetiva, as novas oportunidades.

#### **4. Entre a retórica e a prática: o lugar da mediação internacional no terceiro governo de Lula da Silva**

Em termos de mediação de crises, nos dois mandatos anteriores, a diplomacia presidencial de Lula da Silva fez alguns movimentos importantes. O caso mais evidente foi, provavelmente, a tentativa – juntamente com a Turquia – de viabilizar um acordo nuclear entre as potências ocidentais e o Irã. Contudo, o que inicialmente parecia ser um bem-sucedido movimento que elevaria o *status* internacional brasileiro, terminou sendo uma empreitada malfadada, quando da rejeição do acordo pelas potências ocidentais (Buarque; Ribeiro, 2023). O acordo foi suplantado por outro promovido pelas grandes potências (Patti, 2010).

O desejo de emplacar o Brasil como mediador de crises e conflitos não foi esquecido. A Guerra da Ucrânia deixou isso claro. Ainda durante

4 O texto traz ideias gerais presentes nas entrevistas. Essas ideias são parâmetros para a reflexão. Como esse texto tem um formato mais ensaístico, evitou-se referenciar atores específicos.

a administração do ex-presidente Jair Bolsonaro, o então ministro das Relações Exteriores chegou a aventar a possibilidade de o Brasil ser um mediador no conflito.<sup>5</sup> Na mesma toada, em dezembro de 2022 – antes mesmo de tomar posse em seu terceiro mandato –, o presidente Lula passou, igualmente, a falar sobre a possibilidade de o Brasil ser um mediador na Guerra da Ucrânia. Lula afirmou que o “Brasil voltou, buscando o diálogo com todos e empenhado na busca de um mundo sem fome e com paz”.<sup>6</sup> Desde então, o presidente vem procurando reforçar a agenda que busca inserir o Brasil como *player* relevante num possível processo de paz.

Ainda no plano global, o interesse de tornar o país um ator mais relevante em processos de paz foi reverberado no discurso do presidente na abertura da Assembleia Geral, em 2024. Além dos temas sociais, tradicionalmente presentes na agenda de política externa brasileira, e dos temas ambientais, outro carro-chefe da diplomacia nacional desde os anos de 1990, o discurso do Brasil foi fortemente marcado por questões de paz e segurança internacionais.

A postura retórica na Organização das Nações Unidas (ONU) foi particularmente assertiva no tocante à guerra na Ucrânia. Isso porque, na fala, classificou-se a ação da Rússia como uma “invasão” e ressaltou a condenação no que tange às investidas russas. Particularmente, o presidente mencionou uma proposta conjunta com a China para solucionar o conflito, resumida em seis pontos.<sup>7</sup>

Sobre o outro conflito de alta tensão internacional, na Faixa de Gaza, o discurso brasileiro expressou profunda preocupação com a escalada da violência, incluindo as operações israelenses no Líbano. Sem citar diretamente Israel, o presidente criticou o que chamou de “punição coletiva” e o alto número de vitimados, sendo taxativo ao dizer que o direito à defesa

5 Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/brasil-pode-ser-mediador-do-dialogo-para-fim-da-guerra-diz-carlos-franca-a-cnn/>>. Acesso em: 13 fev. 2025.

6 Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/lula-anuncia-conversa-com-putin-o-brasil-voltou-empenhado-na-busca-de-um-mundo-com-paz/>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

7 Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2024/05/brazil-and-china-present-joint-proposal-for-peace-negotiations-with-the-participation-of-russia-and-ukraine>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

passou a ser uma espécie de “direito de vingança”<sup>8</sup>. Não houve, contudo, qualquer menção a uma possível atuação do país nas negociações de paz.

Ainda nos aspectos de paz e segurança, foram mencionados também os conflitos no Iêmen e no Sudão. Outra crise lembrada foi a do Haiti, reiterando o papel do Brasil como apoiador histórico do país caribenho. Toda essa fala reafirmou o pacifismo tradicional na identidade de política externa brasileira, que permeou todo o discurso (Vidigal, 2010).

A forma mais adequada de um Estado demonstrar que está seriamente investido em uma agenda específica de política externa ocorre quando a retórica está associada com ações efetivas. Se o Brasil está seriamente determinado a investir no rótulo de mediador emergente, é necessário entender o que se tem feito na prática.

As ações mais concretas, visando a inserção do país em processo de paz e resolução de crises violentas, vêm se dando no plano regional. É destaque o fato de o atual governo ter, recentemente, reintroduzido o Brasil no processo de paz da Colômbia. O Estado brasileiro passou a ser novamente uma das partes engajadas na paz do governo colombiano juntamente com o Exército de Libertação Nacional (ELN) – fazendo a função que é denominada *garante* (Flemes, 2017), participação que havia sido descontinuada pelo governo anterior.<sup>9</sup> Com isso, esse engajamento revigorado traz o governo brasileiro novamente como ator em um processo de paz na sua própria região.

Provavelmente, os casos mais emblemáticos atualmente estão relacionados com a Venezuela. A primeira crise da qual o governo atual buscou participar, em processos de negociadores, foi a que ocorreu entre o governo venezuelano e a Guiana. O Brasil fez parte do grupo de países que procurou mediar a crise entre os dois governos, a qual centra-se na disputa pela região de Essequibo – uma área parte do território guianense, rica em petróleo, que é reivindicada pela Venezuela.

8 Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pro-nunciamentos/2024/09/discurso-do-presidente-lula-na-abertura-da-79a-assembleia-geral-da-onu-em-nova-york>>. Acesso em: 10 dez. 2024

9 Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-brasil-como-pais-garante-na-mesa-de-dialogos-de-paz-entre-o-governo-colombiano-e-o-eln](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-brasil-como-pais-garante-na-mesa-de-dialogos-de-paz-entre-o-governo-colombiano-e-o-eln)>. Acesso em: 10 jan. 2025.

As primeiras tratativas entre os dois países ocorreram em São Vicente e Granadina. Como resultado do encontro, foi acordada a Declaração de Argyle para o Diálogo e a Paz, de dezembro de 2023, que trouxe como compromisso a não utilização da força entre as partes, para resolver a disputa. O Brasil foi um dos atores vocais do acordo, que foi alcançado sob o auspício de duas organizações regionais: Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a Comunidade do Caribe (Caricom).<sup>10</sup> Do ponto de vista do Brasil, a declaração foi duplamente importante. Primeiro, o simples fato de se ter alcançado um relativamente rápido acordo – o que muitas vezes não ocorre em crises internacionais – já é, por si só, um fator de destaque. O segundo elemento é uma nuance estipulada no documento. No ponto 6, prevê-se que, na ocorrência de um novo incidente entre os dois países, esses “se comunicarão imediatamente entre si, com a comunidade caribenha (Caricom), com a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e **com o presidente do Brasil** para contê-lo, revertê-lo e evitar que aconteça novamente” (grifo nosso).<sup>11</sup>

O outro envolvimento direto do Brasil com o país vizinho se iniciou no segundo semestre de 2024 – dessa vez, em situação relacionada à crise política doméstica venezuelana. Uma ação conjunta entre os governos brasileiro e colombiano trouxe como produto uma proposta para novas eleições no país caribenho, bem como outras medidas adicionais.<sup>12</sup> Esse fato indica que há uma correlação entre discurso e prática diplomática brasileira: as investidas demonstram indícios de que a ideia de o Brasil mais ativo em termos de mediação de crises e conflitos vai além da retórica.

Quando o governo decide levar o tema das eleições venezuelanas ao nível presidencial, sugerindo soluções para o impasse, o Brasil evidencia que seu papel como mediador não se resume a casos pontuais de grande repercussão envolvendo potências externas. No caso em si, é possível verificar uma mudança sutil, mas significativa, no discurso oficial acerca de

10 Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-entre-Guiana-Venezuela](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-entre-Guiana-Venezuela)>. Acesso em: 14 fev. 2025.

11 Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2023/12/DECLARACAO-CONJUNTA-DE-ARGYLE-PARA-O-DIALOGO.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2025.

12 Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cr5nd46gz6o>>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Maduro. Essa nova atitude indica, por um lado, o esgotamento de uma certa condescendência do atual governo em relação ao líder venezuelano e, por outro, uma ação mais propositiva da diplomacia brasileira e do próprio presidente diante da crise.

Uma maior atenção ao contexto regional é uma ação necessária para um Estado que se propõe a ser duplamente uma liderança regional e um gestor de crises e conflitos. Por outro lado, é preciso lembrar que o Brasil, como aspirante a potência emergente, naturalmente busca presença em palcos além da sua vizinhança imediata. O conceito de “potência emergente” pressupõe não apenas um maior engajamento regional, mas também global. Ao contrário do que argumentam certos representantes do P5<sup>13</sup> (Buarque; Ribeiro, 2023), não existe obrigatoriedade de restringir a diplomacia brasileira a crises regionais. De toda forma, ignorar problemas em seu próprio entorno mina a legitimidade de futuras investidas em cenários extrarregionais.

## **5. Desafios para tornar a mediação uma política de Estado**

Mesmo com o ímpeto de tornar o país um mediador internacional ativo sendo renovado no atual governo, há claras limitações e desafios pela frente. Sem adequadamente atacar pontos frágeis e insuficientes, é difícil para o Brasil – e qualquer outro Estado – consolidar determinada política externa.

Alguns aspectos importantes podem ser refletidos a partir dos casos mencionados acima, comparando com mediadores mais engajados. Nesta seção, são analisados alguns desafios do Brasil, colocando-o em perspectiva quando se olha para mediadores mais consolidados, sobretudo a Noruega.

O primeiro desafio para países como o Brasil é demonstrar que o desejo de ser um ator efetivo na mediação de crises e conflitos não é algo contingente, no que se refere ao governante em questão. Dificilmente há sucesso em tornar um país reconhecido em determinado palco na política externa sem um investimento político decisivo e sustentável da mais alta cúpula, algo que parece estar acontecendo no Brasil. O Catar só se tornou

13 P5 é um termo utilizado para referenciar os cinco membros permanentes da ONU: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido.

um grande mediador – um mediador influente e ativo do Sul Global – porque houve um comprometimento deliberado e constante das lideranças do país (Milton; Elkahlout; Tariq, 2025).

Não obstante, a literatura tem apontado que esse interesse precisa ser demonstrado com certo investimento direto que tenha forças para impactar médio e longo prazos. Quando se olha para a atuação do Brasil na Venezuela – e em outros casos –, percebe-se uma alta dependência do titular da presidência para que haja engajamentos proativos. Na Declaração de Argyle, mencionada acima, esse fato fica patente. No documento, prevê-se uma mediação do presidente, não do Brasil como Estado.

Se o engajamento das mais altas lideranças é um elemento determinante para alçar um país para se tornar um mediador internacional ativo, a prática de países mais consolidados em mediação internacional demonstra que adotar certas políticas impessoais é igualmente um elemento central. Mais precisamente, é importante desenvolver capacidades institucionais próprias para tornar a agenda de mediação em política externa um elemento sustentável no longo prazo.

Quando certa política é adotada a partir do foco de quem está no cargo, há uma grande chance de esta ser descontinuada pelo opositor subsequente. Tomando o exemplo da Noruega, um dos aspectos determinantes para o contínuo engajamento do país em processos de paz, apontado pela literatura, é a sua política persistente e contínua, a qual independe da posição política do governo em questão (Taulbee; Kelleher; Grosvenor, 2014) – posicionamento recorrente nas entrevistas feitas.<sup>14</sup> Em outras palavras, países ativos em mediação buscaram tornar a prática uma política de Estado.

Para fazer da mediação uma política de Estado, um elemento central é desenvolver uma estratégia nacional de mediação, formalizando seus objetivos nessa área por meio de um documento oficial de política externa. Enquanto as Forças Armadas, por exemplo, possuem documentos explícitos de Defesa, notadamente uma Política e uma Estratégia Nacional

14 Diversas entrevistas feitas no período mencionado na introdução apontam para a mesma direção. É ponto comum, seja pelos próprios noruegueses, seja por outros atores governamentais e não governamentais envolvidos em construção da paz, que a Noruega tem uma prática constante que independe do espectro político de quem está liderando o país.

de Defesa,<sup>15</sup> bem como um Livro Branco da Defesa,<sup>16</sup> a política externa brasileira não possui institucionalização semelhante.

A falta de um documento geral sobre política externa dificulta uma maior previsibilidade quanto a políticas específicas. Independente de um documento geral sobre política externa, um documento específico sobre a atuação brasileira em crises e conflitos internacionais ajudaria no processo de consolidação das práticas. Em termos constitucionais, criar um documento-síntese permitiria a tradução dos princípios constitucionais de defesa da paz e solução pacífica de controvérsias – presentes no art. 4º da Constituição Federal – em diretrizes concretas, proporcionando uma base clara para sua atuação diplomática e fazendo dela uma política com chances de ser algo para além dos governos em questão.

Além disso, o desenvolvimento de um documento específico para a atuação em situações de crises e conflitos permitiria uma maior clareza quanto aos nichos estratégicos de atuação, definindo com precisão os tipos de conflitos em que pretende intervir – sejam eles intraestatais ou interestatais – e as regiões geográficas prioritárias para suas iniciativas.

Outro desafio relacionado à questão é o baixo desenvolvimento institucional especializado. Quando se olha para mediadores tradicionais, fica claro que há um entendimento compartilhado dos benefícios de se desenvolver capacidades institucionais próprias. Isso quer dizer tanto desenvolver estruturas governamental especializadas como incentivar a criação e o fortalecimento de organizações não governamentais voltadas a questões de paz. No âmbito não governamental, os noruegueses, por exemplo, possuem a Norwegian Peacebuilding Resource Centre<sup>17</sup> e os suíços possuem Swisspeace e a Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue (HD).<sup>18</sup> No âmbito governamental, pode-se mencionar a Folke Bernadotte Academy (FBA)<sup>19</sup> na Suécia.

15 Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2025.

16 Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2025.

17 Disponível em: <<https://noref.no/>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

18 Disponível em: <<https://hdcentre.org/>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

19 Disponível em: <<https://fba.se/en/>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

A criação de unidades especializadas na estrutura governamental – seja dentro de ministérios das Relações Exteriores ou independente deles, como o é a FBA – aliada à criação de instituições privadas e não governamentais dedicadas à mediação se mostraram essenciais para a profissionalização desse campo nos países consolidados. A adoção de medidas similares no Brasil garantiria uma abordagem mais técnica e estruturada, aumentando a eficiência da atuação brasileira em processos de construção da paz e a sustentabilidade do engajamento no longo prazo. A interação entre atores governamentais e não governamentais forma uma estrutura básica essencial do modelo norueguês, que envolve tanto diplomatas e outros funcionários do governo como membros vinculados a organismos não governamentais. (Taulbee; Kelleher; Grosvenor, 2014).

Outro ponto que merece reflexão, quanto à atuação brasileira, é como o país externa seu interesse em alocar recursos – financeiros e humanos – para resolver as crises. Por exemplo, em ambos os casos envolvendo a Venezuela, o governo mandou Celso Amorim como enviado especial, sinalizando um comprometimento político forte e claro. Mediadores ativos são bastante conhecidos por enviar diplomatas e outros representantes do governo para servirem como ponto focal para determinada crise em que estejam oferecendo algum tipo de suporte, sobretudo enviados especiais (Neumann, 2011). Contudo, se é louvável ver o Brasil adotando tal medida, essa não é uma prática diplomática corriqueira do Itamaraty, pois há baixa institucionalização nesse sentido. Crises e conflitos necessitam de engajamento constante, então, quando a atuação de diplomatas de um Estado é dividida entre outras afazeres, há uma perda de eficiência no engajamento. Adotar uma prática institucionalizada de alocação de recursos, deslocando enviados especiais exclusivamente voltados para casos de interesse, e fornecer suporte financeiro específico para mediação internacional podem ser um grande diferencial para o Brasil.

Por fim, é preciso ampliar também a concepção sobre o que se entende por mediação internacional. Países como a Noruega possuem uma visão muito mais holística do que é ser mediador. O entendimento mais tradicional é que atuar como mediador envolve, necessariamente, estar formalmente incumbido de sugerir soluções para o caso concreto – ocorrendo, normalmente, a convite das partes conflitantes, mas essa é uma visão muito restrita do que é mediação na prática.

Nesse sentido, a forma certos Estados enquadram a ideia de mediação é bastante ilustrativa. Para os suíços, por exemplo, a mediação envolveria facilitação de contatos, apoio a diálogos de paz, apoio a processos de negociação, suporte a processos de mediação liderados por outros atores e a mediação propriamente dita.<sup>20</sup> Para os noruegueses, cada conflito requer uma abordagem diferente. Portanto, os tomadores de decisão do país buscam sempre ter uma flexibilidade em seu engajamento. Dito isso, o papel de “facilitador discreto” (Taulbee; Kelleher; Grosvenor, 2014) tende a ter certo destaque nos processos, inclusive quando se fala em mediação. Portanto, a concepção contemporânea de mediação internacional é algo muito mais flexível, que se desloca para além de uma conceituação jurídica tradicional (Rezek, 2024).

Em suma, uma revisão do próprio entendimento sobre o que seja mediação, combinada com uma política orientada sobre a prática e o desenvolvimento de capacidades institucionais apropriadas, podem impulsionar substancialmente o engajamento brasileiro em situações futuras, tornando o Brasil – e outros países aspirantes do Sul Global – um contribuidor efetivo para a paz e a resolução de crises.

## 6. Considerações finais

O crescente desejo por mais protagonismo dos Estados do Sul Global na mediação de crises e conflitos internacionais reflete tanto uma demanda global por diversificação dos atores envolvidos nesses processos quanto o interesse desses países em elevar seu *status* internacional. O Brasil, ao longo das últimas décadas, tem demonstrado um interesse crescente de consolidar-se como mediador em diversos contextos internacionais. O argumento pacifista é, por exemplo, uma pedra de toque na busca por tornar o país um membro permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A disposição brasileira em ser mais ativo em conflitos e crises recentes demonstra que há um interesse político e diplomático real por parte do atual governo em fortalecer esse posicionamento. Os casos recentes envolvendo a Venezuela demonstram que a política externa brasileira quer ir além da retórica quanto à mediação de con-

20 Disponível em: <<https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/peace/switzerland-s-good-offices/facilitation-and-mediation.html>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

flitos. Contudo, há limitações determinantes que ainda precisam ser atacadas. Para se tornar um mediador reconhecido, é essencial que o Brasil adote uma abordagem mais estruturada e menos dependente e casuística.

A criação de um marco institucional que contemple diretrizes claras para a mediação internacional seria um passo determinante para consolidar essa agenda na política externa brasileira. Adicionalmente, o estabelecimento de um corpo especializado dentro e fora do Ministério das Relações Exteriores e o investimento em capacitação técnica são medidas a serem tomadas que podem garantir maior eficiência e credibilidade ao país nesse campo.

Em suma, o Brasil tem potencial para desempenhar um papel relevante como mediador internacional, mas sua consolidação nesse campo depende de um planejamento mais estruturado e de um compromisso contínuo com a institucionalização de suas políticas de mediação. Se esses desafios forem superados, o país poderá se destacar como um mediador emergente de peso, contribuindo significativamente para a gestão de crises e a promoção da paz internacional.

## Referências

BEARDSLEY, K. C. *Pain, Pressure and Political Cover: Explaining Mediation Incidence*. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 4, p. 395-406, jul. 2010.

BEVIR, M.; HALL, I. *The English School and the Classical Approach: Between Modernism and Interpretivism*. **Journal of International Political Theory**, v. 16, n. 2, p. 153-170, jun. 2020.

BRECHER, M.; WILKENFELD, J. *A Study of Crisis*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2022.

BUARQUE, D.; RIBEIRO, M. M. *Status and Brazil's Role as a Peace Mediator – Lessons of the Foreign Perceptions of the Failed Tehran Deal*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 66, n. 1, p. e014, 2023.

CORBETTA, R. *Between Indifference and Coercion: Third-party Intervention Techniques in Ongoing Disputes*. **Conflict Management and Peace Science**, v. 32, n. 1, p. 3-27, fev. 2015.

DE CARVALHO, B.; NEUMANN, I. B. (EDS.). *Small States and Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. 1. ed. [s.l.] Routledge, 2014.

EGAN, M. *et al.* Introduction to Contestation and polarization in global governance. In: EGAN, M. *et al.* (Eds.). ***Contestation and polarization in global governance***. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2023. p. 1-15.

FLEMES, D. (ED.). ***Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas***. Primera edition ed. Bogotá: [Germany]: [Rio de Janeiro]: [Hamburg, Germany]: Pontificia Universidad Javeriana Bogotá; Konrad Adenauer Center for International Relations and Security Studies; Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; GIGA German Institute of Global and Area Studies, 2017.

GREIG, J. M.; OWSIAK, A. P.; DIEHL, P. F. ***International conflict management***. Cambridge, UK Medford, MA: Polity, 2019.

HUDSON, V. M.; DAY, B. S. ***Foreign policy analysis: Classic and Contemporary Theory***. Third Edition ed. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2020.

IKENBERRY, G. J. *Three Worlds: the West, East and South and the Competition to Shape Global Order*. **International Affairs**, v. 100, n. 1, p. 121-138, 8 jan. 2024.

KALDOR, M. ***New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era***. [s.l.: s.n.].

KARADENIZ, R. F.; OĞUZ GÖK, G. *Searching for a Place in Global IR Through Exceptionalism: Turkey and the Mediation for Peace Initiative*. **All Azimuth: a Journal of Foreign Policy and Peace**, v. 13, n. 2, p. 260-284, 16 jul. 2024.

KENKEL, K. M. *Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa*. **Journal of International Peacekeeping**, v. 17, n. 3-4, p. 272-292, 2013.

KUTLAY, M.; ÖNIŞ, Z. *Turkish Foreign Policy in a Post-Western Order: Strategic Autonomy or New Forms of Dependence?* **International Affairs**, v. 97, n. 4, p. 1.085-1.104, 5 jul. 2021.

MESQUITA, R.; CHIEN, J. H. *Do Regional Powers Prioritise Their Regions? Comparing Brazil, South Africa and Turkey*. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 7, p. 1.544-1.565, 3 jul. 2021.

MILTON, S.; ELKAHLOUT, G.; TARIQ, S. *Qatar's Evolving Role in Conflict Mediation*. **Mediterranean Politics**, v. 30, n. 1, p. 53-77, jan. 2025.

MUKHERJEE, R. ***Ascending order: Rising Powers and the Politics of Status in International Institutions***. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

NEUMANN, I. B. *Peace and Reconciliation Efforts as Systems-Maintaining Diplomacy: the Case of Norway*. **International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis**, v. 66, n. 3, p. 563-579, set. 2011.

PARLAR DAL, E. *Rising Powers in International Conflict Management: an Introduction*. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 12, p. 2.207-2.221, 2 dez. 2018.

PATTI, C. *Brazil and the Nuclear Issues in the Years of the Luiz Inácio Lula da Silva Government (2003-2010)*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 178-195, 2010.

REZEK, F. **Direito Internacional Público**. 19. ed. SÃO PAULO, SP: Saraiva-Jur, 2024.

ROTH, M. S.; FUKUYAMA, F. *The End of History and the Last Man*. **History and Theory**, v. 32, n. 2, p. 188, maio 1993.

TAULBEE, J. L.; KELLEHER, A.; GROSVENOR, P. C. **Norway's Peace Policy: Soft Power in a Turbulent World**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

VIDIGAL, C. *Brazil: a Cordial Power? Brazilian Diplomacy in The Early 21st Century*. **RECHS**, v. 4, n. 1, p. 344-497, 31 mar. 2010.

WILLIAMS, P.; BELLAMY, A. J. **Understanding Peacekeeping**. Third Edition Ed. Cambridge Medford, MA: polity, 2021.

WORRALL, J. "Switzerland of Arabia": Omani Foreign Policy and Mediation Efforts in the Middle East. **The International Spectator**, v. 56, n. 4, p. 134-150, 2 out. 2021.

ZARTMAN, I. W.; FAURE, G. O. (EDS.). **Escalation and Negotiation in International Conflicts**. 1. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2005.



## Sócrates Arantes Teixeira Filho

Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor); especialista em Orçamento Público pelo Instituto Szerdello Corrêa (ISC/TCU); bacharel em Direito e em Ciências da Computação pela Universidade de Brasília (UnB); consultor legislativo da Área IV - Finanças Públicas. Advogado.

**Contato:** [socrates.teixeirafilho@camara.leg.br](mailto:socrates.teixeirafilho@camara.leg.br)

# Impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas despesas federais com educação

*Impacts of Constitutional  
Amendment n. 95/2016 on Federal  
Education Spending*

## Resumo:

O estudo analisa os efeitos da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu limite para o crescimento das despesas primárias federais, sobre as despesas na área de educação, no período compreendido entre 2015 e 2022, a partir de dados obtidos pelo sistema Siga Brasil, e atualizados até 2023. Em seus resultados, constatou-se uma redução na participação das despesas federais com educação tanto no orçamento da União como em função do Produto Interno Bruto (PIB), que atingiu de forma mais ampla nas despesas discricionárias. Concluiu-se que essa emenda provocou uma redução real das despesas nessa área, em função da necessidade de cumprimento desses limites.

## Palavras-chave:

Orçamento; Finanças; Educação; Despesas.

## Abstract:

*The study analyzes the effects of Constitutional Amendment (EC) nº 95/2016, which established a limit on the growth of the Federal's primary expenditures, on expenditures in education area, between 2015 and 2022, based on data obtained by the Siga Brasil system, and updated until 2023. In its results, there was a reduction in the share of federal expenditure on education both in the Federal Budget and as a function of the Gross Domestic Product (GDP), which reached more broadly in discretionary expenditure. It concluded that this amendment caused a real reduction in expenses in this area, due to the need to comply with these limits.*

## Keywords:

*Budget; Finance; Education; Expenditures.*

## 1. Introdução

O presente estudo busca analisar os efeitos da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu limite para o crescimento das despesas primárias da União, sobre as despesas na área de educação, no período compreendido entre 2015 (antes da vigência da EC nº 95) e 2022.

O estudo avaliou o impacto resultante do limite de crescimento das despesas primárias da União nas despesas na área de educação, em comparação com o período anterior da entrada em vigor da EC nº 95/2016, considerando os montantes pagos (incluindo Restos a Pagar – RAP), corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações deste estudo foram obtidas por meio do Sistema Siga-Brasil, do Senado Federal, que é um sistema de *datawarehouse* que consolida informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), da Secretaria do Tesouro Nacional, e por meio da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof).

A análise das despesas também verificará:

- a proporção desses gastos nas despesas primárias totais e discricionárias;
- a sua natureza (grupo de natureza de despesa – GND), de modo a evidenciar se a destinação delas é voltada para o custeio dos programas educacionais ou se é para sua ampliação por meio de investimentos;
- as subfunções das despesas com educação, diferenciando entre finalísticas e não finalísticas;
- a proporção dos gastos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

O objetivo dessa análise é verificar se o “teto de gastos” implementado por essa Emenda Constitucional resultou na diminuição das despesas primárias na área de educação.

Ressaltamos ainda que os impactos, na área de educação, do regime fiscal extraordinário para combate aos efeitos da pandemia de Covid-19, implementado pela EC nº 106/2020, serão analisados de forma separada.

## 2. Função econômica do orçamento público

Para Pires (2018), o orçamento público, no âmbito da economia, é instrumento indispensável de gestão maximizadora de resultados, ou seja, serve para manter sob controle o fluxo de caixa governamental (dimensão financeira), para viabilizar e organizar as melhores escolhas de despesas em busca do bem-estar coletivo (dimensões econômica e social) e para sustentar as políticas públicas (dimensão planejamento). Ele serve, então, para tornar possível o melhor uso dos recursos públicos, compatibilizando sua quantidade limitada com as necessidades coletivas ilimitadas e, muitas vezes, concorrentes com as necessidades individuais.

Lopes (2011) faz a seguinte explicação sobre as funções do aparelho do Estado dentro do sistema econômico:

Com efeito, o aparelho do Estado exerce várias funções dentro do sistema econômico. A partir de duas perspectivas, podem ser ordenadas: a) pelo planejamento global com regulação do ciclo econômico como um todo e b) por criar condições para uma melhor utilização do capital acumulado.

Os controles fiscal, financeiro, de conjuntura e as medidas pontuais destinadas a regular investimentos e demandas em geral (créditos, garantias de preço, subsídios, empréstimos, redistribuição secundária de renda, contratos governamentais guiados pelas políticas conjuntural, política indireta de mercado de trabalho etc.) são reações e estratégias num conjunto de metas que deve visar globalmente à competição, ao crescimento permanente, à estabilidade da moeda e ao equilíbrio do balanço de pagamentos (Lopes, 2011, p. 108-109).

Giambiagi e Além (2011) dizem que a ação do governo, por meio da política fiscal, abrange três funções básicas:

Função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico (Giambiagi; Além, 2011, p. 9).

Dessa forma, o orçamento público é um dos meios pelo qual se realizam as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras, dentro da política fiscal comandada pelo Estado, cujo objetivo é a promoção do bem-estar da sociedade.

Do ponto de vista econômico, o orçamento público é considerado o principal instrumento da política fiscal, que ganhou importância a partir da doutrina keynesiana, em que os gastos públicos podem ser utilizados como forma de fomentar a economia, a partir de uma política expansiva de gastos, bem como uma forma de diminuir o consumo em uma política contracionista. Segundo Giacomoni (2010), a partir da década de 1930, com a doutrina keynesiana, o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, de sua ação que visava à estabilização ou à ampliação dos níveis da atividade econômica.

Independentemente da política keynesiana, o orçamento adquiriu um *status* próprio, um campo de conflito especial. Mesmo para os neo-clássicos, ou liberais, o orçamento se tornou importante – em sua visão de Estado mínimo, políticas de austeridade e redução do gasto público. O orçamento se tornou o campo de batalha entre essas duas visões econômicas, ainda sem vencedor determinado.

A política fiscal, em conjunto com a política monetária, são mecanismos de estabilidade monetária, auxiliando no controle da inflação e, se utilizados de modo equivocado, podem provocar o efeito oposto. Mankiw (2009) detalha como o orçamento público pode ser utilizado para controle inflacionário:

[...] a lição fundamental sobre os déficits orçamentários decorre diretamente de seus efeitos sobre a oferta e a demanda de fundos para empréstimos: quando o governo reduz a poupança nacional por meio de déficit orçamentário, a taxa de juros aumenta e o investimento diminui. Como o investimento é importante para o crescimento econômico de longo prazo, os déficits orçamentários do governo reduzem a taxa de crescimento da economia.

Os superávits orçamentários do governo funcionam de maneira exatamente oposta aos déficits orçamentários. Quando o governo arrecada mais impostos do que gasta, ele poupa a diferença,

reduzindo parte da dívida pública. Esse superávit orçamentário, ou poupança pública, contribui para a poupança nacional. Assim, um superávit orçamentário aumenta a oferta de fundos para empréstimos, reduz a taxa de juros e estimula o investimento. Maior investimento, por sua vez, significa maior acumulação de capital e crescimento econômico mais rápido (Mankiw, 2009, p. 577).

Dessa forma, o orçamento público é o principal elemento a ser considerado na adoção de políticas fiscais no âmbito econômico, uma vez que os gastos governamentais influenciam no produto interno bruto dos países em geral.

### **3. Histórico do teto de gastos da Emenda Constitucional nº 95/2016**

Em reação à crise econômica que resultou em um *deficit* primário para a União de R\$ 111,2 bilhões no ano de 2015, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu Novo Regime Fiscal, com vigência de 20 anos, estabelecendo, a partir de 2017, para cada exercício financeiro, limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo, apelidado de “teto de gastos”, equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos (RAP) e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). As regras dessa EC durariam até 2036.

Esse “teto de gastos” foi acrescentado no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa inicialmente que o IPCA apurado seria relativo ao período de 12 meses encerrado em junho do exercício financeiro anterior a que se refere a lei orçamentária (ADCT, art. 107, § 1º, II).

Desde a promulgação da EC nº 95/2016, ficaram fora dos limites de despesas primárias a complementação de recursos da União aos Fundeb estaduais e os créditos extraordinários (abertos por medidas provisórias, para situações imprevisíveis e urgentes).

Posteriormente, a metodologia de correção da variação pelo IPCA sofreu uma alteração, por meio da EC nº 113/2021, passando a utilizar, em 2022, o período de inflação apurado no ano anterior (2021).

No ano de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, foi promulgada a EC nº 106, que instituiu “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”. Nesse contexto, o art. 3º da EC nº 106 previa que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. No âmbito desse regime fiscal extraordinário, o aumento das despesas com o objetivo de combater os efeitos sociais e econômicos da pandemia foi realizado, via de regra, por meio de créditos extraordinários.

No final de 2020, a EC nº 108 tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com aprimoramento de seu mecanismo redistributivo e ampliação gradual da participação da União por meio de sua complementação, de 10% das receitas totais dos Fundos estaduais, em 2020, para 23% até 2026. Para 2021 e 2022, os percentuais foram definidos para 12% e 15%, respectivamente.

Já em 2022, foi promulgada a EC nº 126, que previa, em seu art. 6º, que o presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Ao mesmo tempo, o art. 9º dessa EC estabeleceu a revogação do antigo “teto de gastos” (art. 107 do ADCT) a partir da sanção dessa lei complementar.

Por fim, em 2023, o projeto de lei previsto no art. 6º da EC nº 126/2022 foi encaminhado e resultou na Lei Complementar nº 200/2023 (apelidada de “novo arcabouço fiscal”), e que estabelecia, em substituição ao antigo “teto de gastos”, um novo limite de despesas primárias para a União, a entrar em vigor a partir de 2024, consideran-

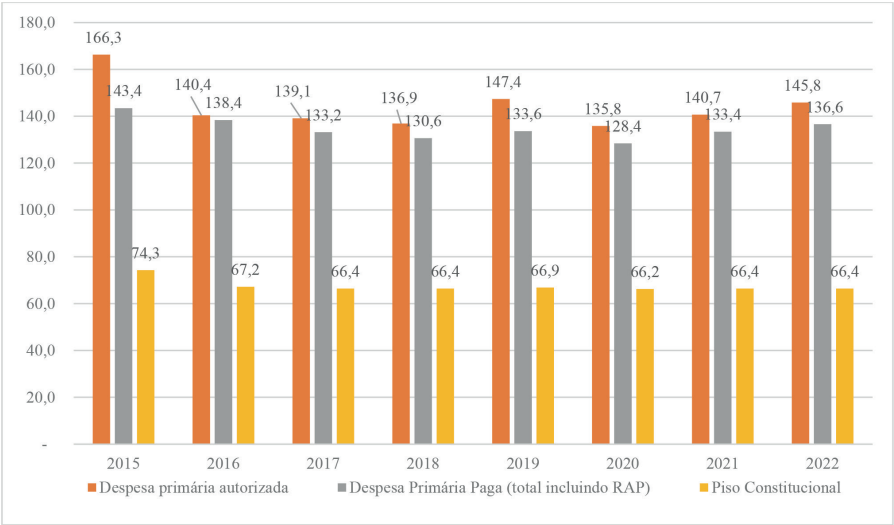
do as despesas autorizadas para 2024, corrigidas não apenas pelo IPCA, mas também em função da variação real da receita primária, considerando as regras do art. 5º dessa Lei Complementar. No âmbito da Lei Complementar nº 200/2023, continuaram fora do novo limite de despesas primárias as complementações da União ao Fundeb e os créditos extraordinários.

4. Despesas da união na área de educação entre 2015 e 2022

4.1. Despesas primárias do Ministério da Educação entre 2015 a 2022 e o piso constitucional da educação

As despesas primárias do Ministério da Educação seguiram a série histórica abaixo, cujos valores superam o estabelecido pelo *caput* do art. 212 da Constituição Federal. De acordo com o texto, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Gráfico 1 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Despesas primárias autorizadas e pagas X piso constitucional (R\$ bilhões), corrigidas pelo IPCA acumulado – Base 2023

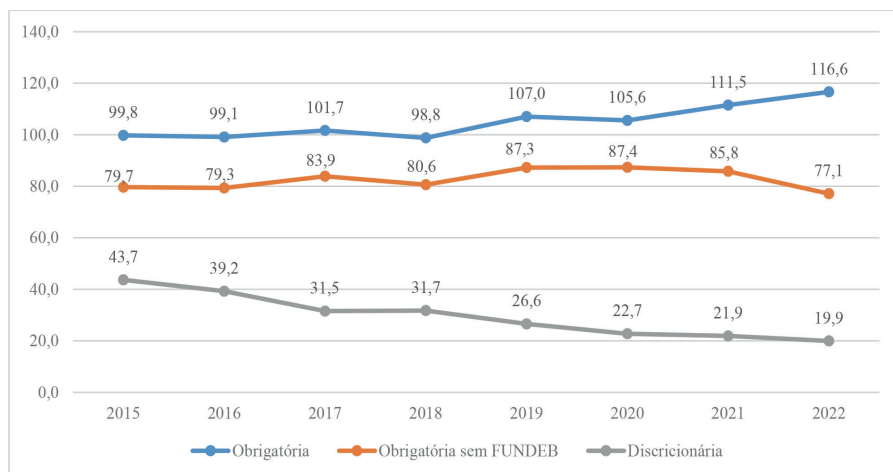


Fonte: elaboração própria (2023).

Essa série apresentada mostra que as despesas realizadas pelo Ministério da Educação, em valores reais, após tendência de redução no período 2015-2020, retomam, em 2021, os níveis de execução de 2019, com significativa influência do acréscimo da complementação da União ao Fundeb por força do disposto na EC nº 108/2020. Ainda assim, o montante é inferior ao gasto em 2015, antes da EC nº 95/2016.

#### 4.2. Despesas pagas por indicador de resultado primário (RP)

**Gráfico 2 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Despesas primárias pagas por RP (R\$ bilhões), corrigidas pelo IPCA acumulado – Base 2023**



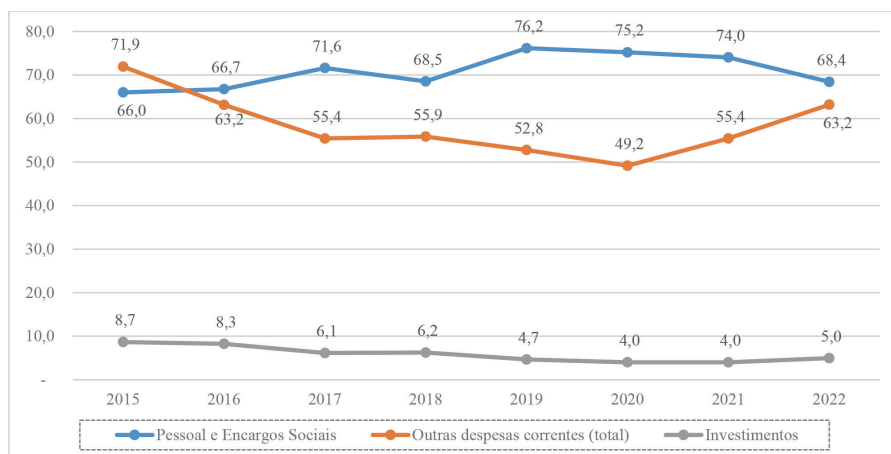
Fonte: elaboração própria (2023).

A série indica que houve um crescimento do montante de despesas obrigatórias entre 2015 e 2022, na ordem de 16%, principalmente em função da aprovação da EC nº 108, que tornou o Fundeb permanente. Entretanto, com a necessidade de acomodar o aumento da complementação da União ao Fundeb, esse aumento foi acompanhado pela redução dos gastos das demais despesas obrigatórias e discricionárias.

As despesas obrigatórias sem o Fundeb cresceram até 2020, mas sofreram forte redução entre 2021 e 2022, alcançando o patamar de 2015. Já as despesas discricionárias sofreram forte redução, de R\$ 43,7 bilhões (2015) para R\$ 19,9 bilhões (2022), ou seja, elas representam atualmente 45% do montante de despesas discricionárias em 2015.

### 4.3. Despesas pagas por grupo de natureza de despesa (GND)

**Gráfico 3 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Despesas primárias pagas por GND (R\$ bilhões), corrigidas pelo IPCA acumulado – Base 2023**



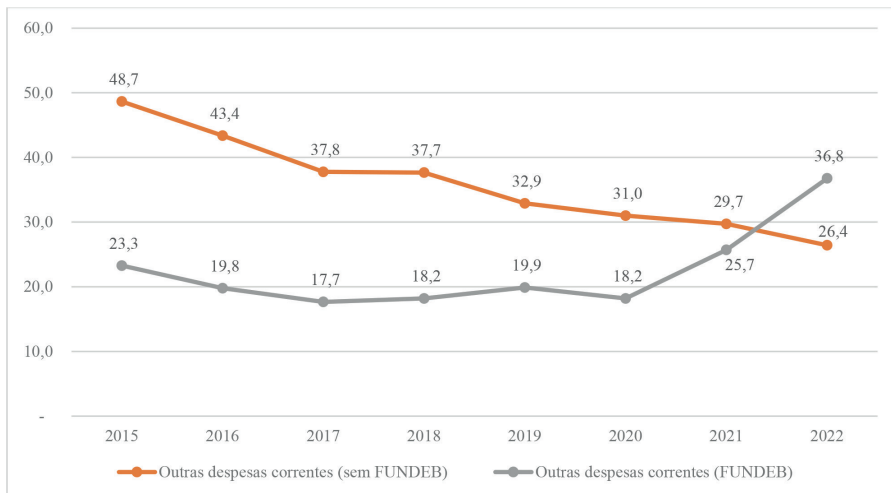
Fonte: elaboração própria (2023).

De acordo com a série, as despesas com o Pessoal e Encargos Sociais (GND 1) tiveram um crescimento de 15% até 2019 e começaram a se reduzir até 2022, em que se alcançou um patamar semelhante ao de 2015. Isso se deve em função de medidas de austeridade promovidas a partir de 2019 pelo governo federal, como, por exemplo, a aprovação da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019), a não concessão de reajustes salariais e o reduzido provimento de cargos públicos efetivos.

Em relação às despesas GND 3 (outras despesas correntes), houve uma queda acentuada entre 2015 e 2020, caindo para 68% do que era gasto em 2015, mas esse quadro foi revertido a partir de 2021, após a aprovação da EC nº 108/2020.

Quanto às despesas com investimentos (GND 4), houve uma grande redução até 2020, em que se chegou a menos da metade do que era gasto em 2015, mas ocorreu um ligeiro aumento em 2022, ainda inferior à situação antes da EC nº 95/2016.

**Gráfico 4 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Despesas primárias pagas por GND (R\$ bilhões) – Outras despesas correntes (GND 3), corrigidas pelo IPCA acumulado – Base 2023**



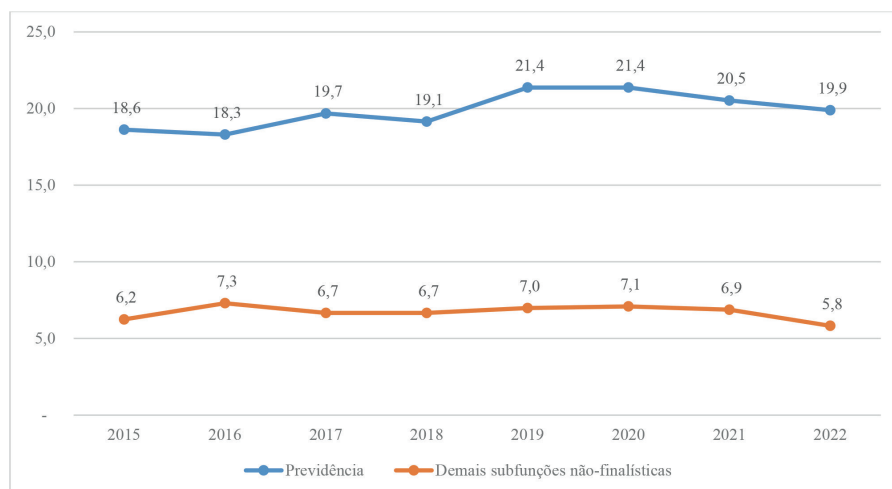
Fonte: elaboração própria (2023).

Ao analisar de forma mais detalhada as despesas com o GND nº 3 (outras despesas correntes), observamos que houve uma queda tanto nos montantes da complementação do Fundeb quanto das outras despesas, até 2020. Contudo, a partir de 2021, com a aprovação da EC nº 108/2020, os gastos com o Fundeb aumentaram, de modo que, em 2022, o montante é 57% maior do que o de 2015. Contudo, a queda nas demais despesas desse GND continuou. Portanto, ao excluirmos as despesas com o Fundeb, as outras do GND 3 caíram para pouco mais da metade do que era gasto em 2015.

#### 4.4. Despesas pagas por subfunção

A classificação por subfunção busca demonstrar em que áreas de despesa a ação governamental será realizada. Nas séries apresentadas, em relação à atuação do Ministério da Educação, as subfunções são segregadas em finalísticas, que proporcionam bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade (educação básica, educação profissional, ensino superior e assistência hospitalar e ambulatorial), e em não finalísticas.

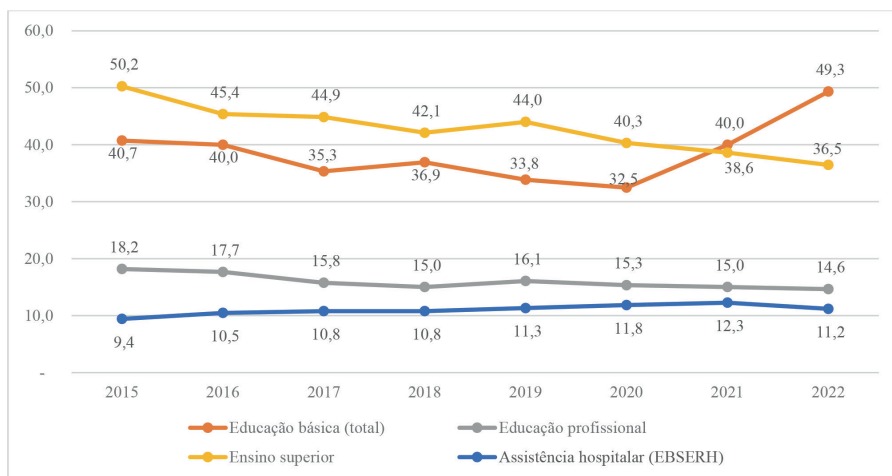
**Gráfico 5 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Despesas por subfunção – Não finalísticas (R\$ bilhões), corrigidas pelo IPCA acumulado – Base 2023**



Fonte: elaboração própria (2023).

Quanto às subfunções não finalísticas, a de maior relevância é a nº 272 – Previdência do Regime Estatutário. As informações obtidas indicam que elas tiveram um aumento a partir de 2019, em função da aprovação da Reforma da Previdência, o que provocou um aumento no número de pedidos. Após 2019, esse montante passou a cair gradualmente, estando próximo ao patamar de 2017. Já as demais subfunções não finalísticas possuem uma relativa estabilidade, mas há uma tendência de queda a partir de 2021.

**Gráfico 6 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Despesas por subfunção – Finalísticas (R\$ bilhões), corrigidas pelo IPCA acumulado – Base 2023**

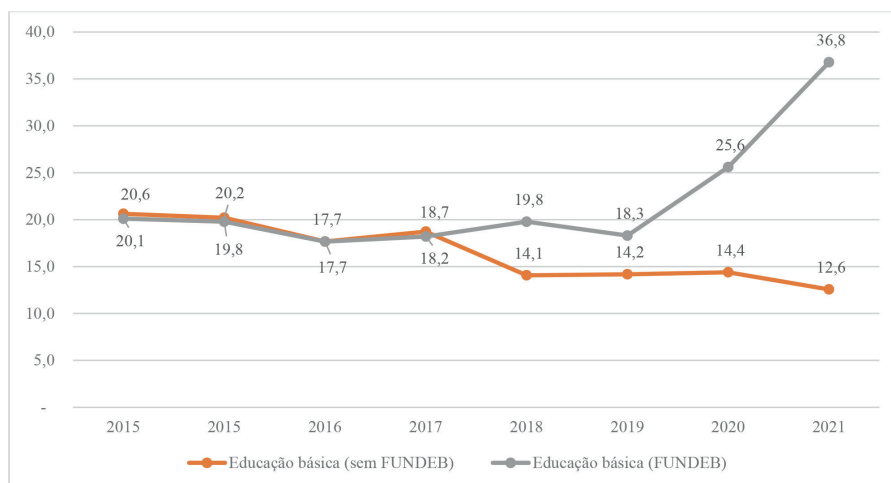


Fonte: elaboração própria (2023).

Em relação às subfunções finalísticas, observamos que, no âmbito federal, as despesas com ensino superior foram maiores que as de educação básica até 2020. Com a EC nº 108/2020, em que a União teve que promover um aumento na complementação da União aos Fundeb estaduais, as despesas com educação básica começaram a superar as com ensino superior. Ao mesmo tempo, ocorreu uma queda nos montantes destinados à educação superior, representando em 2022 somente 72% do valor em 2015.

Isso demonstra que a União precisou reduzir a destinação de recursos na educação superior (em que ela possui maior predominância na atuação) e nas demais áreas da educação, para acomodar o aumento dos valores repassados ao Fundeb, em educação básica, cujo papel primordial cabe aos Estados, ao DF e aos Municípios. Embora não tenhamos analisado as despesas com educação básica dos Estados, ao DF e aos Municípios, o que poderia determinar a presença de “*crowding out*” de custeio dessas esferas, é possível inferir que, no âmbito da educação básica, a ampliação dos repasse de recursos da educação básica aos Fundeb estaduais pode representar um reforço no papel de financiador das políticas públicas por parte da União, delegando a execução aos entes subnacionais, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

**Gráfico 7 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Despesas por subfunção – Educação básica (R\$ bilhões), corrigidas pelo IPCA acumulado – Base 2023**

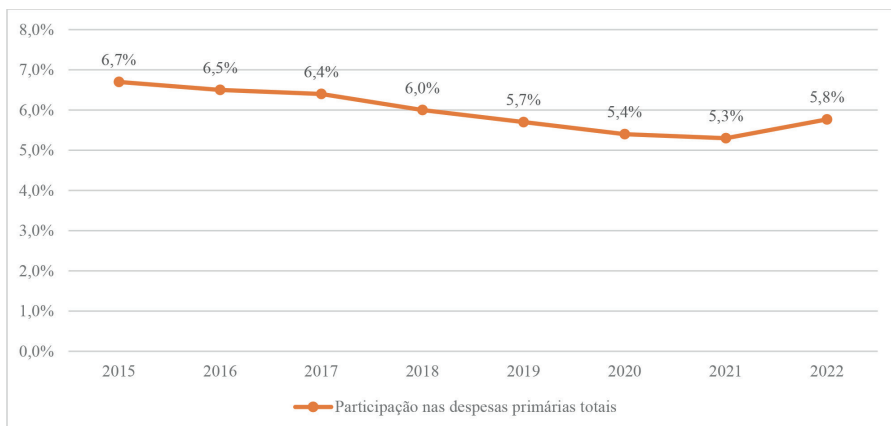


Fonte: elaboração própria (2023).

Quanto à educação profissional, também se observa redução dos valores pagos, em aproximadamente 20%, do montante verificado em 2015. Já em relação aos montantes destinados à assistência hospitalar, no âmbito dos hospitais universitários administrados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), observamos um aumento dos recursos entre 2015 e 2021 de 30%, mas com uma redução em 2022.

## 4.5. Participação das despesas com educação no orçamento federal

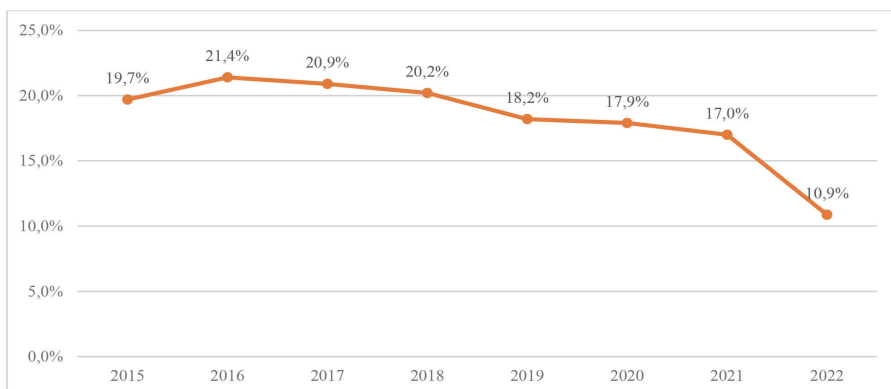
**Gráfico 8 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Participação das despesas com educação nas despesas primárias totais**



Fonte: elaboração própria (2023).

No que tange às despesas primárias totais, houve uma queda no percentual que se encerrou a partir de 2021, sendo revertida em 2022, com um aumento de 0,5 ponto percentual (p.p.), em decorrência do aumento da complementação da União ao Fundeb promovido pela EC nº 108, mas ainda assim em patamar inferior ao de 2015.

**Gráfico 9 – Ministério da Educação (órgão: 26000) – Participação das despesas com educação nas despesas primárias discricionárias**

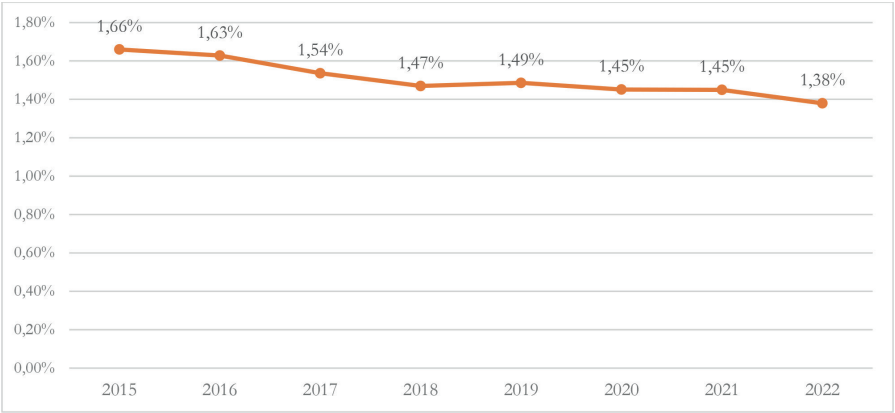


Fonte: elaboração própria (2023).

As despesas primárias discricionárias tiveram uma certa estabilidade, com uma ligeira redução até 2021. Contudo, em 2022, houve uma queda de 6,1 p.p. em comparação ao ano anterior.

#### 4.6. Participação das despesas com educação no PIB

Gráfico 10 – Participação das despesas primárias federais com educação no PIB



Fonte: elaboração própria (2023).

A partir das informações, observamos que houve uma redução de 0,28 p.p. da participação das despesas primárias com educação da União no PIB brasileiro, após a promulgação da EC nº 95/2016, mesmo com o aumento dos valores repassados para complementação ao Fundeb, a partir de 2021.

#### 4.7. Participação das despesas com educação no regime extraordinário para combate à pandemia de Covid-19

Tabela 1 – Despesas do regime extraordinário fiscal da EC nº 106/2020

| Tipo de despesa                    | Ano    |        | Total  | %            |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------------|
|                                    | 2020   | 2021   |        |              |
| Função 12 – Educação (R\$ bilhões) | 0,21   | 0,14   | 0,35   | <b>0,05%</b> |
| Total (R\$ bilhões)                | 633,47 | 132,99 | 766,46 |              |

Fonte: elaboração própria (2023).

As despesas do regime fiscal extraordinário para combate à pandemia de Covid-19, implementado por meio da EC nº 106/2020, tiveram um peso muito pequeno para a área de educação, sendo pouco significativas em comparação com os montantes já destinados no orçamento da União para essa área, nos anos de 2020 e 2021.

## 5. Conclusão

As informações confirmam uma tendência já prevista de que o “Novo Regime Fiscal” implementado pela EC nº 95/2016 iria provocar uma contração das despesas da União em função da necessidade de se cumprir um limite de despesas primárias que corrigiria apenas em função da inflação, ignorando a tendência do crescimento das despesas com benefícios previdenciários. De acordo com Dweck e Rossi (2016), comparando as regras atuais com o mínimo estipulado pela EC nº 95/2016, percebe-se que o piso previsto por ela é, na verdade, um piso deslizante, ou seja,

[...] ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB apesar do “piso deslizante”, existe a possibilidade de aumentos nos gastos para saúde e educação acima do mínimo, a partir da redução de outros gastos. Mas essa possibilidade é limitada pela redução dos gastos totais e pelo crescimento de alguns outros gastos. Ou seja, ao estabelecer um teto que reduz o gasto público em proporção ao PIB, há uma compressão dos gastos sociais (Dweck; Rossi, 2016).

Caso as regras da EC nº 95/2016 tivessem sido mantidas inalteradas, o gasto primário total do governo federal passaria de 19,6% do PIB (2015) para 15,8% (2026) e 12% (2036). Adicionalmente, os gastos com previdência, hoje em torno de 8% do PIB, devem aumentar por uma questão demográfica, mesmo com uma eventual reforma. Nesse contexto, não haveria espaço para a manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção ao PIB, que tenderão a cair com essa regra. Com o congelamento das despesas com saúde e educação, essas passariam de 4% do PIB em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, quando a população brasileira será 10% maior (Dweck; Rossi, 2016).

Dweck e Rossi (2016) afirmam que, considerando uma improvável estabilização do gasto com a previdência em 8,5% do PIB, com um exer-

cício aritmético simples e um crescimento econômico médio de 2,5%, é matematicamente impossível o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção ao PIB, mesmo na hipótese anarcocapitalista de se eliminar todos os outros gastos públicos, executivo, judiciário, legislativo, exército, infraestrutura, investimentos etc. Isso porque, de acordo com a simulação, em 2036, o gasto primário total do governo seria de 12,3% do PIB; e, se os gastos como previdência somassem 8,5% do PIB, sobrariam apenas 3,8% do PIB, número inferior aos gastos com educação e saúde em 2016, que estavam em torno de 4% do PIB.

Essa situação ficou evidenciada em função da manutenção dos valores atualizados dos gastos do Ministério da Educação, entre 2015 e 2022, que não acompanharam o crescimento do PIB, o que provocou a sua redução na participação.

No mesmo período, observamos um aumento gradativo da participação das despesas primárias obrigatórias entre o total de despesas combinado com a redução das despesas primárias discricionárias. Contudo, ao analisar o percentual dessas despesas em comparação com as demais despesas primárias, ocorreu a redução da proporção das despesas com educação em comparação tanto com as primárias totais quanto com as primárias discricionárias. No caso das despesas primárias discricionárias, a redução foi ainda maior no ano de 2022.

Como consequência dessa redução das despesas primárias discricionárias, houve a redução dos investimentos na área de educação, que chegaram em 2021 a menos da metade do que foi gasto em 2015, considerando a correção pelo IPCA.

No que tange às despesas por subfunção, observou-se o aumento dos gastos na área de educação básica, sobretudo em função da EC nº 108/2020, que determinou o aumento do percentual a ser repassado pela União para complementação dos Fundeb estaduais. Entretanto, o aumento da complementação da União aos Fundeb foi compensado pela redução das demais despesas federais com educação básica, e pela redução dos montantes destinados à educação superior e à educação profissional.

Conforme dito anteriormente, no âmbito da educação básica, isso pode significar que a União reforça o seu papel de financiadora de pro-

gramas e ações governamentais, delegando a sua execução aos entes subnacionais.

Esse cenário de aumento das despesas com educação básica e redução das despesas das demais áreas havia sido previsto por Tanno (2017):

O texto da EC nº 95/2016, de forma implícita e potencial, permitiria unicamente a priorização da área educacional. Dentre as despesas da União, somente a complementação de recursos ao Fundeb possui valor mínimo e, assim, pode ser acrescida sem que se submeta ao teto global de gastos. [...] As regras estabelecidas pela EC nº 95/2016 impõem o incremento de recursos de uma área condicionado ao decréscimo de outra. Em um cenário de retomada do crescimento econômico e aumento das receitas públicas, com a exclusão da complementação da União ao teto de gastos, a alternativa a se vislumbrar será entre aumentar recursos para a educação básica ou para a melhoria do resultado primário. (Tanno, 2017)

Para finalizar, mesmo com o regime fiscal extraordinário da EC nº 106/2020, o montante de recursos destinados à área de educação por meio de créditos extraordinários foi irrelevante, sem impacto no orçamento da área entre 2020 e 2021.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota mu-

nicipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.** Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública.** v. 32. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhYnvR4BtZ4LcH-Dkm4M/>>. Acesso em: 19 out. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LOPES, Othon de Azevedo. **Princípios jurídicos e regulação**. São Paulo: PU-C-SP, 2011.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (org.). **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. p. 21-98. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/553045>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

TANNO, Cláudio Riyudi. **EC nº 95/2016 – Teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação**. Brasil. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 1. Brasília, jan. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastos-publicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>>. Acesso em: 19 out. 2023.

\_\_\_\_\_, **Ministério da Educação: despesas primárias pagas 2015-2021, impacto da EC nº 95/2016 (teto de gastos) e orçamento para 2022**. Brasil. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica nº 17. Brasília, 2022. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/nt17\\_2022](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/nt17_2022)>. Acesso em: 19 out. 2023.



## **Bernardo Felipe Estellita Lins**

Engenheiro civil, mestre e doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), consultor legislativo (1994-2022) da Área XIV – Ciência, Tecnologia, Comunicação, Informática, Telecomunicações e Sistema Postal (aposentado); membro efetivo da Academia Brasileira da Qualidade (ABQ); do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal (IHG DF) e da Academia de Letras de Brasília (AcLeB); foi diretor cultural da Aslegis, editor dos Cadernos; integra o seu conselho editorial e o do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP).

**Contato:** belins@uol.com.br

# *Fake news contra a empresa: como tratar Fake News Against Businesses: an Approach*

Este artigo é uma versão estendida de apresentação realizada no 27º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública, realizado pelo Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP), em Salvador (BA), entre 12 e 14 de julho de 2023.

## Resumo:

O texto revisa as motivações para a escalada de *fake news* nos últimos anos, no contexto de um ambiente crescentemente digitalizado. Em paralelo à interferência em grandes processos sociais, a exemplo de manifestações coletivas e campanhas eleitorais, há uma ocorrência importante de uso desses recursos na agressão a pessoas, empresas e entidades públicas. O ambiente ainda pouco amadurecido de regulamentação dificulta a defesa diante de agressões com o uso de tais técnicas. Algumas alternativas são examinadas.

## Palavras-chave:

Cultura; Empresa; Análise de futuro; *Fake news*.

## Abstract:

*We review the context involved in the increased use of fake news in recent years. The visibility given to their interference in major social processes, such as public protests and electoral campaigns, dwarfs other uses of these techniques to harm individuals, corporations or public institutions. The ongoing discussion of the issue has not converged so far, in Brazil, to a doctrine and a legislation that can support an effective defense against such occurrences. Some options are thus examined.*

## Keywords:

*Culture; Corporations; Future analysis; Fake news.*

“Uma das preocupações que tenho – retomando essa discussão sobre humanismo – é o que significa para nós, seres humanos, estarmos conectados o tempo todo, qual o impacto disso em nossa existência, em nosso bem-estar psíquico. Será que estaremos condenados a uma situação de ansiedade perpétua?”

(Lemos; Di Felice, 2015).

## 1. Introdução

Na última década, o debate a respeito das perspectivas sociais e econômicas ganhou um elemento de análise, resultante de uma crescente digitalização da vida social e da atividade produtiva. A convergência de três grandes processos que se entrelaçam determina o alcance desse ciclo: o uso abrangente da internet, sobretudo após a adoção do *smartphone* e da internet das coisas; o tratamento de grandes volumes de dados, com a capacidade de extrair destes conjecturas relevantes a respeito do comportamento dos indivíduos e do mercado; e o uso da inteligência artificial em grande escala para reconhecimento de padrões e tomada de decisão.

As implicações dessas três grandes tendências (e de outras, vinculadas de algum modo à tecnologia da informação) alcançam praticamente todas as dimensões da vida em sociedade. Essa combinação de técnicas aplica-se, igualmente, como suporte aos processos de produção e circulação das mercadorias, alcançando-se um elevado grau de automação ou de supervisão desses processos, em muitos casos com mínima intervenção humana. Desde 2015, quando Klaus Schwab, diretor executivo do Fórum Econômico Mundial, cunhou as expressões Quarta Revolução Industrial e Indústria 4.0, deu-se uma crescente atenção aos efeitos da aplicação da tecnologia da informação de alto desempenho à atividade econômica em geral (Schwab, 2016).

Os dilemas enfrentados diante da crescente adoção da tecnologia da informação resultaram em complexas avaliações de ordem moral e jurídica e na propositura e aprovação de uma variedade de leis e regulamentos para delimitar e calibrar essa adoção. Destacam-se, no Brasil, o Marco Civil da Internet (MCI), Lei nº 12.965/2014, e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018.

Os debates legislativos a respeito do tema não estão esgotados. O “assunto do momento” entre 2020 a 2023 foi a disseminação de *fake news*, com implicações acerca da responsabilidade solidária das redes sociais na veiculação e no impulsionamento dessas mensagens, o uso de algoritmos de ranqueamento, priorização e disseminação de conteúdo, a discriminação de destinatários e a competição multimídia desleal. Entre as dezenas de propostas legislativas, destaca-se o Projeto de Lei nº 2.630/2020, já aprovado no Senado Federal e que tramita na Câmara dos Deputados. Trata-se, pois, de um debate em andamento.

Há uma outra dimensão na escalada de *fake news* que vivemos, que é a da ordem prática das coisas. Com ou sem uma lei, pessoas, empresas e o governo enfrentam seguidas situações em que o monitoramento das suas decisões, a veiculação maliciosa de informações falsas ou ofensivas a seu respeito, erros de identificação ou preconceitos orientados por recomendações de *softwares* prejudicam seus interesses, resultando em cerceamento de direitos, crimes contra a honra ou danos comerciais e financeiros. Para compreender as razões da eficácia dessas mensagens e decisões, seus efeitos imediatos e de longo prazo e as alternativas disponíveis para combatê-las, esta comunicação está organizada nas seções que se descrevem a seguir.

Na seção 2 faz-se uma reflexão acerca do ciclo de vida desse debate sobre *fake news* e o estágio em que nos encontramos. A inexistência de uma lei traz limitações à capacidade de defesa do prejudicado e esse ponto é ressaltado.

Na seção 3 será discutida a eficácia das mensagens maliciosas, ou seja, em que processos pessoais ou coletivos sua recepção se apoia e que tipo de mecanismos tornam seu vigor mais contundente. Para tal, as dimensões emocionais e arquetípicas da sua interpretação são examinadas, com alguns comentários a respeito de técnicas de impulsionamento e de disseminação seletiva.

Examina-se, na seção 4, a postura inicial da pessoa ou empresa diante de um ataque mediante a postagem de *fake news*.

Na seção 5 são discutidas as abordagens possíveis para o tratamento de *fake news* na ordem institucional, de mais longo alcance, relacionadas a iniciativas legislativas e regulatórias características do ciclo de vida do tema.

Na seção 6, a ordem educativa é brevemente discutida, alcançando as campanhas e práticas de letramento digital, as orientações aos usuários e um eventual ciclo natural de imunização do destinatário.

Porém, não é possível, na maior parte dos casos, esperar a maturação desses ciclos, o que lança especial importância à ordem reativa de tratamento dessas agressões, que se dá mediante o bloqueio de mensagens, o ajuizamento de compensações e o contra-ataque operacional. A seção 7 examina as alternativas disponíveis à empresa que enfrenta esse desafio.

Oferecemos, enfim, algumas reflexões a título de fecho.

## **2. O estágio de debate e os dilemas de quem enfrenta agressões**

De um ponto de vista pragmático, as escolhas disponíveis à vítima de uma agressão baseada em *fake news*, em termos de sua defesa, de busca de proteção ou de afirmação de seus direitos, estão condicionadas pelo estágio de institucionalização do tema.

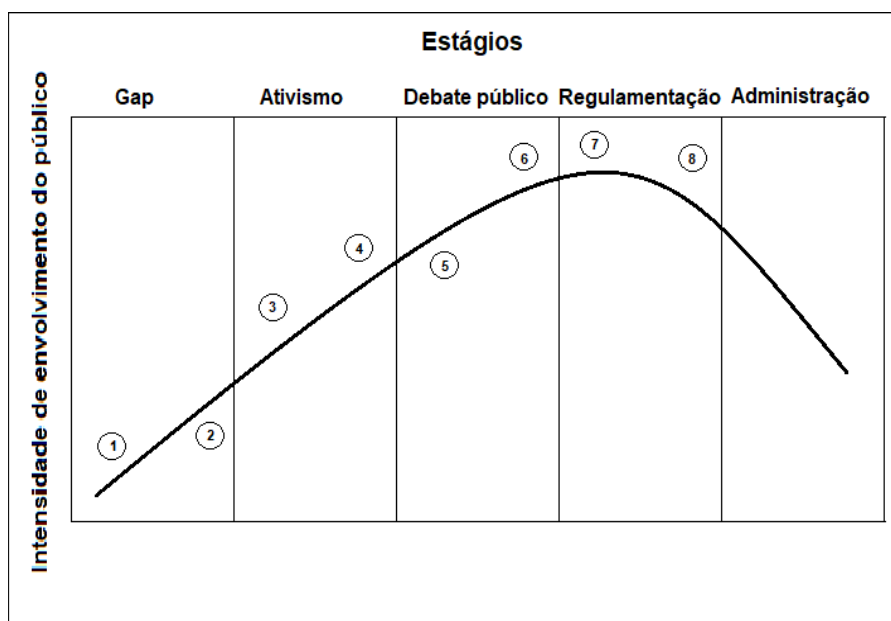
O ciclo de vida de um tema dessa natureza, que envolve interesses políticos, econômicos e de garantias individuais e negociais, caracteriza-se pela sucessão de cinco estágios distintos (Figura 1) que parcialmente se sobrepõem (Baron, 2003, p. 16-17; Geels; Penna, 2015, p. 68-69):

- (a) Identificação de um fosso entre uma questão relevante e seu tratamento institucional (estágio de *gap*). Episódios isolados revelam uma conjuntura cujo tratamento escapa às instituições sociais.
- (b) Coordenação de interesses no encaminhamento da questão (estágio de ativismo). A mobilização pode ter início em entidades patronais ou sindicais, no meio acadêmico, em entidades de defesa de minorias ou no engajamento coletivo autônomo.
- (c) Consolidação do debate público, com a disseminação de opiniões na mídia e em redes sociais, a sensibilização das instituições e a priorização do tema na agenda pública (estágio de debate público). Nessa etapa, a compreensão a respeito dos processos e efeitos relacionados ao tema é consolidada e uma abordagem institucionalizada começa a tomar forma, dando foco ao debate.
- (d) Formação de uma doutrina e construção de instrumentos regulatórios que tratem do balanceamento de interesses e dos aspectos civis e penais relacionados ao tema (estágio de regulamentação).

O encaminhamento legislativo ou regulatório é o resultado dessa etapa.

- (e) Aplicação do marco regulamentar construído e consolidação de uma jurisprudência (estágio de administração), ou fracasso do ciclo e surgimento de novas evidências que reavivam o debate. Nesse estágio, a eventual maturidade do tema devolve a opinião pública a uma situação de repouso ou apatia em relação a este.

**Figura 1 – Estágios no debate do tema *fake news***



Fonte: elaboração própria.

Em certa medida, essa divisão do ciclo de vida de um tema é arbitrária, resultando de observações acerca de regularidades constatadas em uma variedade de casos. No entanto, como em todo modelo, não se pretende aqui retratar uma realidade, mas representá-la de modo simplificado para facilitar sua análise.

No envolvimento da opinião pública com *fake news*, alguns episódios têm sido reconhecidos como importantes e podem ser acompanhados na trajetória descrita na Figura 1 (Della Porta; Mattoni, 2015; Lazer *et al.*, 2018; Lins, 2019, 2022; Pennycook; Rand, 2021; Wang, 2020).

O tema começou a surgir em meados da década de 1990, com a abertura da internet ao público em geral, época em que o termo *fake news* foi adotado pelo *site* First Draft (ponto 1 da Figura 1). De início, porém, o uso de redes sociais em apoio a mobilizações, entre 2008 e 2013 (Islândia, primavera árabe, Espanha, Itália, Grécia, Occupy Wall Street em New York, jornada de 2013 no Brasil), destinava-se à coordenação do movimento e sua divulgação. As evidências de uso intensivo dessas mensagens falsas com finalidade de engajamento político ganharam densidade a partir de 2016, com o envio direcionado durante a campanha do plebiscito do Brexit e as eleições presidenciais e proporcionais na Itália, Áustria, EUA e Argentina, entre outros países (ponto 2). No Brasil, essa prática já se evidenciara nas eleições municipais daquele ano, mas ganhavam escala e notoriedade na campanha presidencial de 2018. Em 2020, a disseminação em massa de notícias falsas ou enganosas no contexto da pandemia de covid-19 redobrou as preocupações com o fenômeno.

Paralelamente, já era disseminado o uso de notícias falsas contra empresas ou pessoas, mas os episódios não ganhavam a notoriedade trazida pela exposição dessa prática na política. O uso de *fake news* tornava-se objeto de discussão pública e de manifestação doutrinária (ponto 3). No Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi incitado a se posicionar a tal respeito após as eleições de 2018, em especial pelo agressivo debate sobre a confiabilidade da urna eletrônica utilizada em nosso país, provocado pelo candidato Jair Bolsonaro a partir de 2017, com intenso uso de notícias inverídicas e declarações sem fundamentos, disseminadas entre seus seguidores e simpatizantes. Entre maio e agosto de 2019 criou-se um programa de enfrentamento à desinformação para a campanha de 2020 e diversos veículos de imprensa e agências de checagem de notícias passaram a monitorar regularmente as redes sociais (ponto 4).

O debate sobre as *fake news* alcançou a esfera legislativa ainda em 2019, levando o Congresso a examinar e aprovar a Lei nº 13.834/2019, que insere artigo no Código Eleitoral tipificando o crime de “dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral”. Esse dispositivo veio a somar-se às leis então existentes, voltadas ao tratamento de dados, como a Lei de Acesso à

Informação (LAI), o MCI e a LGPD (ponto 5). O debate entremeou-se à discussão do poder econômico das plataformas digitais, resultando na aprovação do Projeto de Lei nº 2.630/2020 pelo Senado Federal (ponto 6).

A partir de então, no âmbito legislativo, os debates a respeito de *fake news* e de outros aspectos da aplicação da tecnologia da informação em redes sociais e na atividade econômica ocorreram preponderantemente na Câmara dos Deputados, sendo alongados pelo isolamento social decorrente da pandemia de covid-19. Produziram-se, ainda assim, expressivo volume de informações com exposição na mídia e análise de desenvolvimentos doutrinários vindos da Austrália, dos EUA e da Europa (ponto 7).

Em abril de 2023, enfim, o debate na Câmara dos Deputados levou à apresentação de um texto substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.630/2020, para votação no Plenário. No entanto, a tentativa fracassou e a matéria encontra-se em espera, ilustrando a perda de interesse no tema diante de outros assuntos que ganharam prioridade na agenda, em especial após a reeleição de Lula: política fiscal, reforma tributária, organização do Estado, reações à retomada de uma agenda ambientalista pelo governo, etc. (ponto 8).

A perda de momento no debate do tema não deve causar surpresa. Por um lado, alguns aspectos do próprio tema são de delimitação complexa e fatos novos têm sido oferecidos ao debate público. O mais recente é o cruzamento da criação e direcionamento de *fake news* com a inteligência artificial. Com a visibilidade comercial do processamento de linguagem natural do programa ChatGPT, oferecido ao mercado a partir de 2022, o potencial da inteligência artificial foi sentido pelo público em geral e isso levantou questões sobre o alcance dessas aplicações. O tema das *fake news* ganhou novas facetas nesse contexto, pois incorporou-se a ele o problema do uso de aplicações de Inteligência Artificial (IA) para disseminação em escala das mensagens.

Por outro lado, enfoques substitutos foram inseridos no debate, desviando o foco de determinadas partes interessadas. Um exemplo foi o de se regulamentar a remuneração dos veículos de mídia tradicionais pela disseminação de suas notícias nas plataformas de internet. Agregue-se que ocorreram mudanças de prioridades decorrentes das demandas políticas. O episódio do 8 de janeiro de 2023 havia alavancado o interesse pela cri-

minalização das *fake news*. No entanto, dois meses depois, o debate econômico já havia suplantado o tema, tomando a dianteira na agenda, com a discussão dos juros, a aprovação do arcabouço fiscal e o encaminhamento de uma reforma tributária. Em maio, a discussão sobre a fragilidade do governo diante do Legislativo tornou-se um tema predominante. O dia a dia esvaziou a prioridade da regulamentação aqui examinada.

Um efeito da falta de maturidade institucional e legislativa acerca de *fake news* é o de que as reações protetivas diante de um abuso se revelam custosas, transferindo à vítima o ônus da sua defesa e da contraofensiva em um ambiente de silêncio regulamentar. Isso, em muitos casos, inviabiliza a tipificação apropriada do ilícito ou crime cometido e encarece a defesa.

A evolução do ciclo de vida do tema, a par de registrar o crescente envolvimento do público ou de seus representantes, promove a gradual redução dos custos de defesa, na medida em que se consolidam três pilares da sua compreensão jurídica: aprendizado a respeito das technicalidades envolvidas e dos efeitos resultantes da adoção da tecnologia; formação de uma doutrina básica de interpretação dos fatos trazidos a exame, com a aceitação de um jargão apropriado à sua descrição; e formulação legislativa ou regulamentar dos direitos, obrigações, garantias, ilícitos e penalidades decorrentes desses.

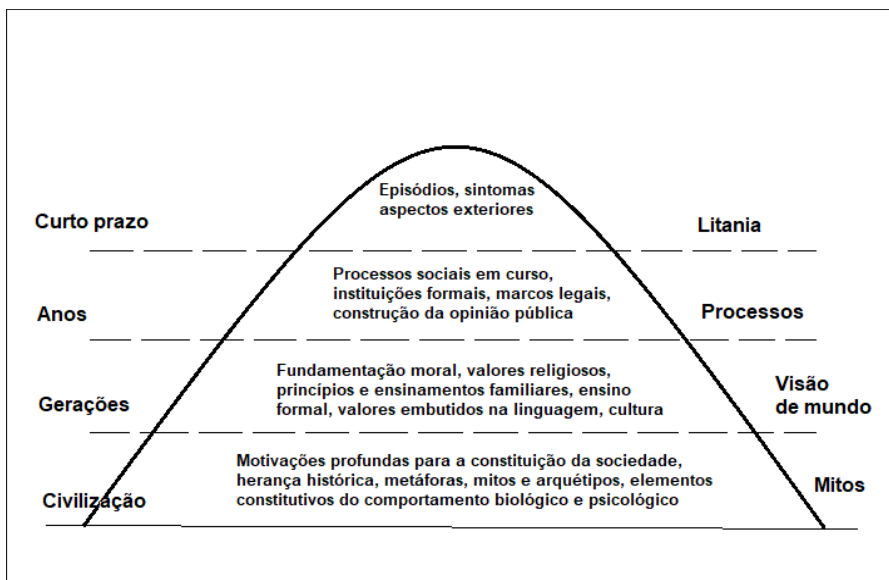
### 3. Por que *fake news* funcionam

Para discutir as motivações exploradas na disseminação de *fake news* e na manipulação do comportamento das pessoas, é importante ressaltar que uma população, um grupo ou uma categoria, tensionados pelas dificuldades de um certo período, deixam emergir forças que levam a um comportamento não racional, mas marcado por emoções profundas. O coletivo, assim como o indivíduo, carrega várias camadas que se sobrepõem, das quais o comportamento racional, visível e lógico é apenas a mais exterior. Subjacente a esta, um poderoso substrato de emoções e crenças se revela.

A existência desse substrato de imaginário social para a construção de crenças e valores que orientam a manifestação individual e coletiva das pessoas tem longa tradição na sociologia e na psicologia, cuja discussão escapa aos objetivos desta comunicação. Adotaremos aqui, para derivar

algumas conjecturas, um modelo oferecido por Sohail Inayatullah (2005) para aplicação em estudos prospectivos.

**Figura 2 – Modelo de análise de causalidade em camadas**



Fonte: elaboração própria.

O modelo CLA (Causal Layered Analysis) estratifica os processos sociais em quatro degraus, conforme a visibilidade e a resiliência das forças em curso (Figura 2):

- (a) Litania – consiste no degrau exterior, em que relatos e observações são coletados, objetivamente, consistindo de fatos e narrativas constatáveis. Entre outras fontes, dados amostrais ou de censos, registros contábeis, bases de dados, reportagens na imprensa, testemunhos, pesquisas de opinião e registros de investigação científica são algumas das possíveis origens dessas evidências. A correlação entre os achados para derivar relações e fundamentar logicamente o funcionamento dos episódios estudados constitui o resultado dessas observações.
- (b) Processos profundos – trata-se do degrau em que as causas subjacentes dos episódios são constatadas, por exemplo no contexto sociológico de “levantar o véu” para observar os processos em curso.

Para evidenciá-los, uma visão sistêmica se faz necessária, envolvendo identificação de correlações, modelagem e estudos comparados.

- (c) Visão de mundo – construção coletiva de compreensão e interpretação, com elevado componente emocional, cuja identificação demanda esforços de análise do discurso, cultura, valores e linguagem, para evidenciá-la em documentos, depoimentos, manifestações públicas, debates, doutrina política e religiosa, estrutura e prática do meio educacional.
- (d) Motivações profundas – elementos constitutivos da pessoa e da sociedade, sendo examinados por psicanálise, análise de metáforas, mitos e arquétipos, revelados em narrativas herdadas, historiografia, expressões artísticas e manifestações que mobilizam e influenciam microculturas.

Quanto mais se aprofunda nesse exame causal, mais complexa, incerta e diversificada se torna a análise. Do mesmo modo, quanto mais profundamente um processo toca a pessoa e a sociedade, mais contundente e prolongado é o seu resultado. Para que esse efeito seja obtido por meio da veiculação de mensagens, é preciso evoluir da argumentação racional e analítica para a exposição e justificação emocional, e daí para a construção doutrinária e arquetípica.

Para que uma mensagem, ou um fluxo de mensagens, tenha essa possibilidade de mobilizar camadas profundas da pessoa ou comunidade que a recebe, uma construção bastante específica é adotada, apelando ao emocional, ao valorativo e ao mítico.

Trata-se de uma construção distinta da explorada pela mídia tradicional. Na comunicação jornalística, a narrativa é disseminada a todo o conjunto de leitores, espectadores ou ouvintes que têm acesso a um veículo. Um maior alcance depende, por um lado, da base de usuários operada pelo veículo, da qualidade do formato e, por outro lado, do posicionamento ideológico próximo da mediana das preferências do público. Desse modo, ao buscar esse posicionamento, o apelo a argumentos racionais usualmente atrai um número maior de receptores.

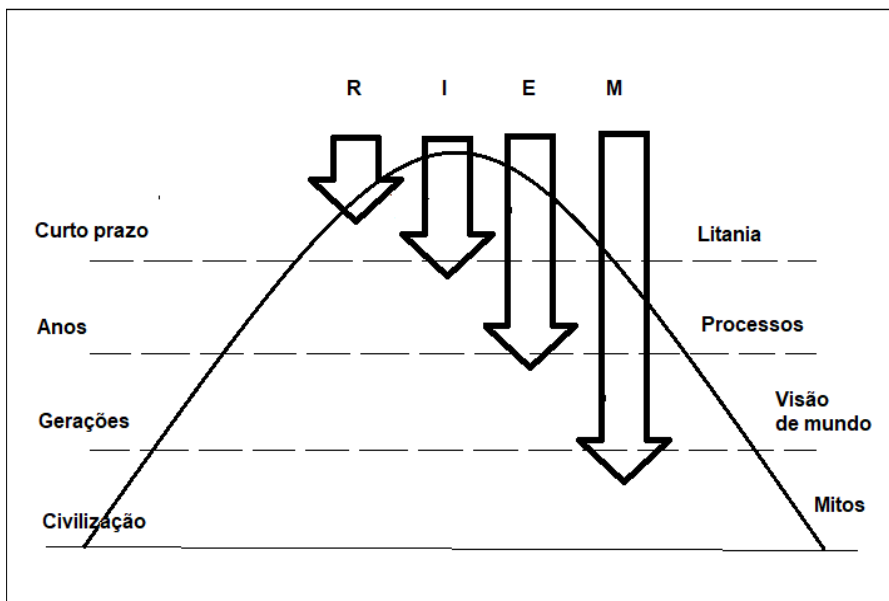
Ademais, a mídia industrial do século XX consolidou uma relação de consumo em que o espectador, ouvinte ou leitor é posto no polo de receptor passivo da comunicação, o que caracteriza uma economia da atenção

consolidada na forma de um mercado bilateral: o consumidor capturado incorpora-se a uma audiência que é então vendida a um anunciante, remunerando o veículo.

Quando tenta fazer um apelo ao emocional, essa forma de disseminação orientada pela mediana do público torna-se ineficaz. Dependendo do tipo de emoção explorada, um bolsão distinto de destinatários é alcançado. O gracejo alcança uma parte dos destinatários, o temor captura outra parte, o preconceito outra ainda e assim por diante. Não se logra construir uma audiência homogênea apropriada à comercialização.

Por outro lado, a comunicação nas redes sociais, ao mesclar aspectos de mídia com aspectos de mensageria interpessoal, põe o destinatário em uma posição ativa, estruturando uma economia de engajamento. Isto resulta em uma construção de comunidades que permite a identificação de grupos de destinatários específicos em termos de interesses e reações emocionais. Ganha-se, assim, uma segmentação pormenorizada do público e mensagens específicas são direcionadas para cada bolha, com conteúdo e forma narrativa apropriados.

**Figura 3 – Alcance das mensagens veiculadas em plataformas**



Fonte: elaboração própria.

A construção do posicionamento político, ideológico ou moral, o comprometimento com a imagem de uma pessoa ou entidade, o reforço de uma crença, resultam da recomposição, em campo, desse quebra-cabeças de mensagens. Os princípios, portanto, dessa modalidade de comunicação são os da fragmentação da narrativa em mensagens específicas a cada bolha, da priorização do encaixe emocional de cada mensagem com o perfil emocional do destinatário, da construção de cada mensagem combinando elementos verídicos e falsos com palavras-chave destinadas a maximizar o engajamento emocional.

Desse modo, é possível construir fluxos de mensagens capazes de afetar camadas profundas dos processos sociais em curso, com efeitos de longo prazo (Figura 3), de acordo com a natureza do conteúdo (R – relato, I – instigação, E – educação, M – mitologia) e a duração e recorrência acrescidas do fluxo de mensagens.

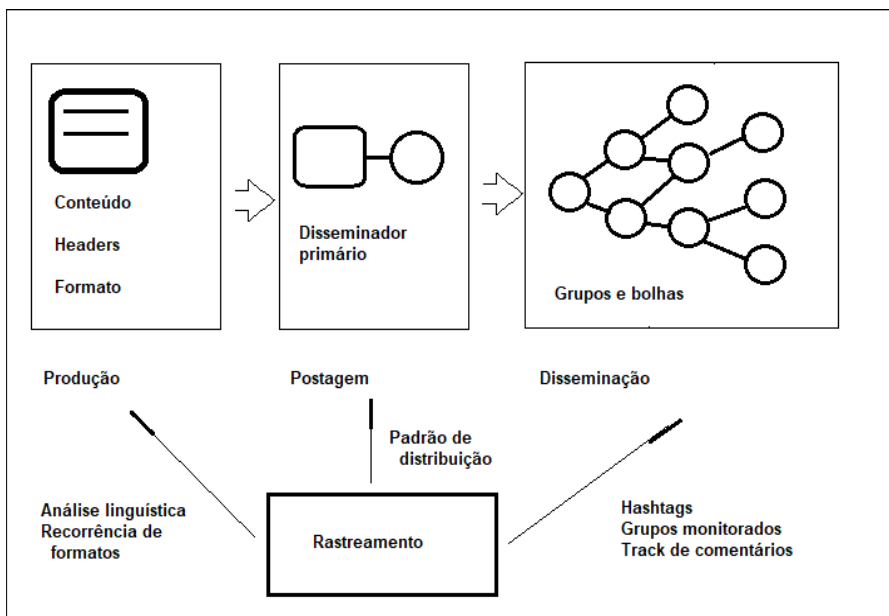
As *fake news* se enquadram nesse contexto. Tratam-se de mensagens falsas ou descontextualizadas que emulam o formato de uma notícia, comentário jornalístico ou testemunho de primeira mão, com disseminação em escala nas redes sociais, usualmente direcionadas conforme as características emocionais dos receptores. O conteúdo falso é construído de modo a engajar o destinatário. Há três aspectos essenciais para que esse engajamento se viabilize de modo eficaz:

- (a) O formato, ao ser elaborado de modo a emular uma comunicação noticiosa, aproveita-se da aura de reconhecimento, respeitabilidade e veracidade que envolve essa forma de veiculação. Desse modo, a *fake news* é apresentada como se fosse uma notícia, um comentário qualificado ou um testemunho de primeira mão, imitando seu formato e sua contextualização.
- (b) O conteúdo possui algum elemento maravilhoso, às vezes no sentido positivo, outras vezes assustador ou conspiratório. O gancho emocional é recorrente nas *fake news* bem sucedidas.
- (c) A disseminação inicial é seletiva, sendo endereçada a um conjunto previamente identificado de receptores cujo perfil emocional e de valores é eficiente para a recepção da mensagem.

Em muitos casos, fontes legítimas dessas mensagens são propositalmente construídas. Um exemplo característico é explorado continuamente

na política. A mera disseminação de uma mensagem falsa pode constituir crime e sua identificação por agências de checagem tende a ser facilitada. No entanto, se essa mensagem for extraída de uma declaração de uma autoridade ou agente público, torna-se legitimamente notícia. O discurso político, então, é construído como uma rica fonte de afirmações a serem aproveitadas em postagens que, de outro modo, seriam fantasiosas.

**Figura 4 – Produção e disseminação de *fake news***



Fonte: elaboração própria.

Eventualmente, isto resulta em discursos ou depoimentos repletos de comentários desconexos ou inverídicos, que serão posteriormente decupados em mensagens pontuais. A eficácia da comunicação não reside na manifestação inicial, mas no fluxo de mensagens construído a partir desta.

Um aspecto adicional da construção dessas mensagens falsas e fragmentadas é o uso de emulações visuais ou sonoras decorrentes da aplicação de modelos de aprendizado generativo (*deep fakes*), com elevado grau de realismo. A comprovação da falsidade dessas imagens, vídeos e áudios é viável a programas de análise, mas tende a enganar o usuário comum.

O processo de seleção dos destinatários é particularmente importante nesse tipo de comunicação. A mensagem precisa alcançar o grupo de pessoas que, com elevada probabilidade, será receptivo a seus elementos emocionais.

Nos grandes processos de construção de narrativas, há algumas técnicas recorrentes para construir esses grupos ou bolhas:

- (a) Identificação unívoca de destinatários – trata-se do rastreamento de destinatários com certas características desejáveis. Isso pode ser realizado pela combinação de determinados hábitos e práticas (filiação partidária, associação a entidades, nível de renda, perfil de consumo, estrutura familiar, prontuário médico, hábitos de turismo e deslocamento) que podem ser identificados em cadastros adquiridos, delimitados em contato pessoal com o indivíduo ou deduzidos da sua associação a grupos ou atividades.
- (b) Autosseleção – trata-se da construção orgânica de conjuntos de destinatários. Abre-se um grupo temático em uma rede social ao qual as pessoas se apresentam ou vão sendo adicionadas em virtude de interesses compartilhados.
- (c) Construção de perfis psicométricos – é a forma de sinalização mais utilizada na definição de conjuntos de destinatários de mensagens. Busca-se uma combinação de comportamentos na rede social que sirva de indicador, dentro de um grau de probabilidade, de determinadas características emocionais. Reações simples, como a distribuição de *likes*, a postagem de comentários ou o redirecionamento de mensagens, guardam correlação com perfis psicométricos específicos, sem que haja necessidade de acesso ao conteúdo de postagens e comentários. Desse modo, há uma informação comportamental obtida sem quebra de sigilo, com elevada aplicabilidade.
- (d) Uso de pontos focais – influenciadores digitais e internautas com elevada capacidade de agregação de seguidores em seu entorno (internautas alfa) são contratados como operadores para constituir grupos para redistribuição das postagens, com um perfil predefinido.

Nos ataques a pessoas, empresas ou outras entidades, a identificação do conjunto de destinatários-alvo é ditada pelo envolvimento com a vítima. O conjunto inicial de destinatários está, portanto, delimitado pela

questão de interesse do agressor. O procedimento, a partir de então, se reproduz. Busca-se identificar as dimensões emocionais comuns a serem exploradas e as bolhas correspondentes a serem abordadas.

Em muitos casos, em que a agressão é iniciada por uma pessoa comum que, nas palavras da advogada Patrícia Peck Pinheiro, decide “fazer justiça com seu próprio *mouse*”, essas construções são intuitivas e de baixa eficácia. No entanto, o domínio da linguagem e das práticas de disseminação de mensagens vem crescendo e o número de pessoas que adquirem competência equivalente à de um influenciador digital profissional é, a cada dia, maior. Os episódios não devem ser minimizados e a possibilidade de viralização é um fantasma recorrente.

#### **4. O enfrentamento das *fake news*: primeiros passos**

Empresas, pessoas ou entes públicos são seguidamente vítimas de *fake news*. Nos episódios envolvendo pessoas, é expressivo o número de agressões decorrentes de brigas de casais, processos de separação, conflitos envolvendo heranças ou contratos, *bullying* de colegas de colégio ou faculdade, vingança de companheiros ou ex-companheiros, tentativas de coação ou extorsão.

Empresas ficam expostas a notícias falsas em casos de competição desleal, coação ou vingança de clientes ou fornecedores insatisfeitos, reação de colaboradores desligados, manipulação de valor de mercado de ações ou quotas, tentativas de depreciação de valor patrimonial, conflitos internos entre acionistas, executivos ou outros *stakeholders*.

Órgãos de governo ou agentes públicos ficam expostos, por exemplo, em casos de discordâncias político-partidárias, obtenção de vantagens eleitorais, luta por cargos ou posições na administração, competição por orçamento, conflitos entre fornecedores, pressões, coação ou suborno para atendimento a interesses em compras públicas, tentativas de acesso a verbas ou compensações.

O enfrentamento dessas situações é difícil e complexo, porque as *fake news* trazem uma carga emocional importante. Desse modo, não é trivial convencer do seu erro alguém que já tenha aceitado como veraz o conteúdo, especialmente se isso ocorrer no contexto de um fluxo de notícias que se confirmam umas às outras (Lacroix, 2023, p. 54).

O principal objetivo do enfrentamento deve ser sempre o de preservar a integridade emocional e a imagem pública da pessoa, o nome, os valores e a cultura corporativa da empresa ou a legitimidade e autoridade do ente público. As iniciativas devem manter o foco nesse objetivo, evitando traçar uma estratégia que priorize a exacerbação de um conflito, a vingança ou a destruição pura e simples de quem disseminou o conteúdo falso.

O primeiro passo usualmente é o de contenção de danos, inclusive em virtude da velocidade de propagação das *fake news*. Um conteúdo que viraliza ou se torna *trending topic* pode ser visto, copiado ou repassado centenas de milhares de vezes em um par de horas. Em diversos casos, um conteúdo ofensivo criado em uma rede pode ser copiado ou reproduzido em outras, o que exige um rastreamento da sua disseminação e a exigência de procedimentos de moderação para sua retirada em todas as plataformas identificadas.

Para viabilizar uma retirada bem sucedida e resiliente diante de recursos dos disseminadores contra a moderação, deve ser realizada uma coleta de evidências objetivas em relação à falsidade da informação veiculada, à sua interpretação errônea, à vedação legal à sua divulgação ou a elementos ofensivos incorporados à mesma. Tais evidências podem ser documentais ou testemunhais.

Esses primeiros passos devem estar associados a uma disciplina em responder a cada postagem e informar apropriadamente cada *stakeholder* envolvido, com respeito e objetividade. Nas palavras do advogado Miller Vieira dos Santos, “é necessário manter a transparência com seu público, clientes, etc.; logo, é necessário que a empresa rapidamente se pronuncie publicamente sobre a notícia veiculada”. É ressaltado, nesse contexto, que é necessário responder a todas as críticas, algo que faz parte da vida de toda empresa, e que tal procedimento deve, a rigor, ser uma prática permanente (Santos, 2020).

Um passo subsequente é uma investigação da origem da informação e dos procedimentos usados na sua disseminação. Essa investigação em geral combina elementos exteriores à internet (Quem sabia do fato ou tinha elementos para emular sua veracidade? Quem possui capacidade para elaborar o conteúdo? Quem estaria interessado ou poderia auferir ganhos com sua disseminação?) com elementos inerentes à rede

(Que contas foram usadas para disseminar o conteúdo? Qual o caminho percorrido a partir do primeiro remetente? Que mecanismos de seleção ou impulsionamento foram utilizados?).

Tais ações são de difícil realização pelo próprio indivíduo ou pessoa jurídica atingida. É importante contar, desde logo, com assessoramento qualificado que cubra as três áreas de especialização envolvidas na proteção contra esses episódios: os procedimentos computacionais e de relacionamento com provedores, os efeitos de natureza jurídica e o gerenciamento de crise e de imagem. No caso de ofensa pessoal, esse suporte é particularmente oneroso e uma defesa eficaz pode tornar-se inviável.

## 5. Instrumentalizando o enfrentamento: a retaguarda institucional

As disseminações em grande escala de *fake news*, com efeitos coletivos importantes, a exemplo do uso nas eleições, têm sido o principal estímulo à construção de marcos regulatórios que prevejam o tratamento desse tipo de postagem, ensejando um denso debate doutrinário (Salerno, 2019; Walters, 2018).

Tais regulamentações beneficiam as vítimas de disseminação de *fake news* por dois motivos. O primeiro é o de que sua discussão promove o melhor conhecimento a respeito da construção e disseminação dessas mensagens, servindo de letramento a parte dos usuários de redes sociais. O segundo é o de que a mera previsão em lei de procedimentos de qualificação da postagem, de sua fonte e de seu disseminador e de responsabilização destes últimos estabelece critérios de comportamento que tendem a ser respeitados *ex-ante* pelas plataformas.

As abordagens atuais no combate a *fake news* que orientam os legisladores são a responsabilização das plataformas digitais, a imposição de sinais ou mensagens de advertência a conteúdo reconhecido como falso ou incorreto e a certificação de veículos de imprensa profissionais.

Ao tratar da responsabilização das plataformas sociais, os pontos ressaltados nas proposições em debate em vários países, inclusive no Brasil, são a imposição de procedimentos de prevenção e transparência, em especial a manutenção de um sistema de monitoramento e auditoria de algoritmos de ranqueamento e práticas de rastreamento de comunicações maliciosas, a previsão de procedimentos de moderação e a verificação da

sua eficácia, e a distinção entre veículos profissionais de notícias com práticas editoriais qualificadas e produtores individuais, com normas para a remuneração dos primeiros. Tais dispositivos foram inseridos no Projeto de Lei nº 2.630/2020, ou estendidos por substitutivos e emendas propostos ao longo do debate da matéria na Câmara dos Deputados.

Uma abordagem alternativa é a adoção de mensagens de advertência, que já são usadas com sucesso em outros contextos (por exemplo, na prevenção do consumo de tabaco e álcool). Sua aplicação a *fake news*, porém, enfrenta três dificuldades. A primeira é a de que o conceito de veracidade não é de simples aplicação. A segunda é a de que o volume de postagens é muito elevado e crescente, e, mesmo com os avanços na aplicação de programas de IA, a escalabilidade dos procedimentos de checagem não acompanha o crescimento da massa de mensagens transitando nas plataformas. A terceira, enfim, é a de que a autoridade pública não tem capacidade pecuniária e operacional para conduzir esse tipo de monitoramento, ficando à mercê de serviços de âmbito privado.

O reconhecimento e a certificação de veículos de imprensa, com a validação de sistemas de supervisão editorial, uma prática, por exemplo, na legislação australiana, encontra dificuldades para ser implantado em nosso país, em vista das garantias de independência asseguradas aos veículos.

Uma alternativa a essas abordagens de natureza regulatória é a criminalização dos atos de produzir, expedir e replicar *fake news* com intenção maliciosa. Comandos legais dessa natureza trazem o benefício da tipificação criminal do feito e da sua penalização. No entanto, não simplificam sua identificação e não resolvem o dilema entre princípios de respeito ao indivíduo e à propriedade e de liberdade de expressão e informação.

A tendência, por ora, tem sido a de procurar um caminho gradual em que a criminalização de determinadas práticas delimitadas (por exemplo, no âmbito eleitoral, de maior visibilidade no momento) e o teste desses dispositivos apontem para sua eficácia e sua aceitação. Um exemplo foi o sancionamento da já citada Lei nº 13.834/2019, que tipifica no Código Eleitoral o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral, ou seja, a prática de se usar informação falsa para dar ensejo a uma denúncia e instalar o processo subsequente.

## 6. Letramento digital como prevenção social

As dificuldades regulatórias apontadas trazem ao debate a abordagem alternativa de educar e adestrar o público na identificação de postagens falsas ou maliciosas e em protocolos apropriados de aceitação e reprodução dessas.

Há várias razões pelas quais as pessoas tendem a acreditar em *fake news* ou a reproduzir postagens (Lins, 2022, p. 71-72; Pennycook; Rand, 2021, p. 389-394).

A principal delas é a inércia. Estamos expostos continuamente a grandes volumes de informação. Uma mensagem engraçada, maldosa ou que tenda a confirmar alguma desconfiança é imediatamente repassada por muitas pessoas, mesmo que essas não acreditem no seu conteúdo. Agregue-se que a análise caso a caso é trabalhosa, envolvendo critérios de plausibilidade, autenticidade, autoridade do produtor, menção a fontes fidedignas, qualidade do texto e repercussão em outros veículos.

Motivação política é um segundo motor da propensão a repassar ou disseminar *fake news*. Pessoas aderentes a uma doutrina política bem delimitada tendem a ser mais crédulas a respeito de teses enganosas e teorias da conspiração, em que fatos desfavoráveis ou contrários à sua posição ideológica são associados a origens ocultas ou suspeitas, a ganhos pecuniários de adversários ou a episódios reais ou supostos de comportamento inapropriado. Ademais, mensagens reconhecidas como falsas, mas potencialmente eficazes para o convencimento de outras pessoas, são repassadas com objetivos de engajamento.

Uma terceira razão é a aderência a aspectos emocionais ou valorativos no conteúdo da postagem que servem de gancho para disparar reações no receptor. Tais recursos são reforçados nos casos em que a mensagem é veiculada em grupos bem definidos, em que o suporte social à aceitação do conteúdo é relevante, reforçando a percepção de pertencimento ao grupo.

Por outro lado, a falta de reflexão acerca do conteúdo é outro fator de estímulo ao repasse de *fake news*, em vista da maior capacidade de discernimento entre verdade e inverdade decorrente de uma avaliação racional. As pessoas tendem a avaliar a postagem a partir de regras de bolso ou heurísticas, ou em decorrência da familiaridade do jargão utilizado.

O letramento digital é um procedimento educacional voltado a elevar o espírito crítico do usuário da plataforma digital, a melhorar seu processo de interpretação das postagens e a dotá-lo de normas de comportamento que envolvam um nível de respeito aos demais.

Para complementar iniciativas de letramento, algumas plataformas já oferecem ferramentas de apoio ao usuário na identificação de postagens falsas. Tais recursos tenderão a se tornar mais importantes à medida que o uso de *deepfakes* se generalizar (Geeng *et al.*, 2020).

As considerações a respeito do letramento digital e das orientações aos usuários estão condicionadas a um momento em que a exposição a esse material ainda é historicamente recente, remetendo às últimas duas décadas. É razoável esperar que o ciclo natural de exposição contínua a postagens desse tipo, em lugar de exasperar sua eficácia, resulte em um esgotamento da atenção e no consequente anestesiamento e imunização do destinatário, reduzindo assim a eficácia das *fake news*.

## **7. Como atuar na proteção contra *fake news***

Neste momento, em vista do avanço da discussão pública do tema, já se consolida uma compreensão clara do que são as mensagens falsas veiculadas em escala, qual a intersecção dessa prática com os três principais vetores de impulsionamento (abrangência das plataformas digitais, uso de dados em grande escala para seleção de destinatários e mecanismos externos à plataforma para disseminação) e quais os efeitos dos fluxos de mensagens. No entanto, sem uma legislação definida a respeito de *fake news*, a defesa diante de uma agressão fica limitada por três aspectos principais:

(a) Inexiste ainda uma fundamentação consolidada para a judicialização do feito. Além disso, a velocidade de disseminação da mensagem na internet exige medidas de contenção imediatas. Nesse caso, o apelo, em âmbito privado, a procedimentos de moderação das plataformas tem sido o caminho mais eficaz.

(b) O MCI prevê a coleta e preservação de dados de acesso à plataforma e sua entrega à autoridade judiciária quando exigido (art. 15 do MCI), mas os dados de certas transações no contexto da plataforma e de acesso a outras aplicações são preservados somente quando o procedimento for especificado nos termos de uso ou autorizado pelo usuário

(art.16 do MCI e art. 7º da LGPD). Desse modo, o rastreamento posterior das operações realizadas por quem deu causa ao feito nem sempre é trivial, dificultando a investigação.

(c) A tipificação recai nas categorias já existentes no Código Penal (CP), em especial aquelas relativas a induzimento (por exemplo, art. 122 do CP), crime contra a honra (por exemplo, arts. 138 a 141 do CP), invasão de dispositivo ou furto de dados (por exemplo, arts. 154-A, 154-B e 155 do CP), fraude (por exemplo, art. 171 do CP), assédio (por exemplo, arts. 216-A e 216-B do CP) ou crime contra as eleições (por exemplo, art. 359-N do CP). Na maior parte dos casos não há regra de agravamento decorrente da escala de propagação das mensagens e da sua contundência.

Mesmo ao remetermos aos direitos fundamentais da pessoa, os conflitos são inevitáveis, em especial entre privacidade, honra e imagem (art. 5º, X e XII da CF) e liberdade de expressão e o direito do público à informação (art. 5º, IV, IX e XIV da CF), dificultando, desse modo, a construção de uma linha de defesa.

Diante de uma situação em que o uso de *fake news* nos prejudica, estamos, portanto, ainda a descoberto, devido à imaturidade da doutrina e da legislação, como já se discutiu nas seções anteriores. Uma vez realizadas as ações preliminares descritas na seção 4 (fundamentar a estratégia de defesa, limitar os danos, coletar elementos que evidenciam a falsidade das acusações, identificar a origem e o processo de disseminação), algumas abordagens práticas revelam-se factíveis.

### *Prevenção*

Uma primeira abordagem prática é a prevenção, particularmente oportuna no caso de empresas comerciais. Trata-se de manter um procedimento estruturado em algumas dimensões:

- (a) Sistema de gestão que proveja rastreamento dos procedimentos industriais e das práticas administrativas adotadas, de modo a dispor de informações para comprovar a probidade da empresa ao confrontar um fluxo de postagens.
- (b) Normas e práticas de segurança para proteção de dados e prevenção de invasões a sistemas, evitando a captura de dados de operações, fornecedores e clientes.

- (c) Atendimento a clientes para identificação e correção de tentativas de golpes maliciosos por terceiros, em compras e outras operações on-line.
- (d) Escuta das redes sociais que afetam o negócio, usualmente as de maior tráfego de dados, para identificar fluxos de mensagens falsas ou desfavoráveis que referenciem a empresa, seus produtos ou suas cadeias de valor.

Desse modo, há uma probabilidade de que posicionamentos prejudiciais sejam identificados antes de que sua propagação se torne irresistível, limitando os danos, e que suas causas sejam rapidamente corrigidas. Essas ações são agregadas, na linguagem do mundo corporativo, sob o rótulo da segurança cibernética.

Uma dificuldade crescente é a de que um fluxo de *fake news* tem sua construção e disseminação facilitadas, atualmente, pela disponibilidade de aplicativos ou bibliotecas de rotinas prontos para levar a termo a tarefa. Técnicas que há alguns anos eram artesanais e tendiam a ser exploradas por *hackers* com certa competência técnica estão hoje encapsuladas em soluções prontas. Isto torna mais fácil a aplicação de golpes e tende a elevar o custo de prevenção.

Por outro lado, o desenvolvimento de aplicativos ou serviços que lo-gram automatizar em parte o monitoramento de redes mediante o uso de recursos de IA vem reduzindo os custos associados a procedimentos de acompanhamento antes realizados por pessoas. Desse modo, os custos tendem a se manter em níveis administráveis. Essa automação fundamenta-se em quatro elementos rastreáveis: o formato da postagem, com uso de recursos como *hashtags* ou palavras-chave; o padrão de distribuição da postagem, inclusive com sua disseminação a partir de contas automatizadas ou em redes e grupos conhecidos e monitorados; o fluxo de comentários sobre a postagem, com construções gramaticais introdutórias de frases alusivas a possíveis dúvidas ou ilícitos; e o próprio conteúdo da mensagem, com uso de imagens, frases inflamatórias ou referências à vítima (Shu *et al.*, 2017; Zhou; Zafarani, 2020).

A implantação de procedimentos de prevenção em muitos casos já é viável no bojo da contratação de serviços. Por exemplo, o armazenamento de dados e execução de aplicativos de atendimento *online* por

*data centers* são contratados em associação a recursos de segurança e suporte técnico, em geral superiores aos que podem ser conduzidos *in-house*.

É importante, em qualquer caso, que a identificação de falhas e de tentativas maliciosas seja tratada com procedimentos que tragam um *feedback* às áreas ou pessoas responsáveis, para estabelecer um ciclo de melhoria contínua. A prevenção, em suma, deve ser cuidadosamente concebida e projetada, harmonizando-se com o sistema de gestão da empresa e com a cultura do seu quadro de colaboradores, gestores e *stakeholders*.

### *Ações defensivas*

Diante de uma agressão efetiva, a sequência de ações defensivas após os primeiros passos pode ser resumida nos seguintes pontos:

- (a) Identificação, denúncia e negociação com o agressor – após os passos iniciais, avalia-se, em alguns casos, se a agressão resulta de circunstâncias negociáveis que podem ser superadas. É frequentemente a alternativa de menor custo, devendo ser realizada com suporte jurídico e técnico apropriados. Mesmo em casos de intenção maliciosa, a negociação pode ensejar o mapeamento do modo como o agressor procedeu e de falhas que deram ensejo à tentativa. Desse modo, é possível corrigir comportamentos e procedimentos, evitando-se ocorrências futuras. Isso também pode limitar a exposição pública da empresa ou da vítima.
- (b) Questionamento da credibilidade do agressor – a credibilidade do agressor pode ser desafiada por diversas razões, seja no campo jurídico, seja no debate público. Em qualquer caso, esta abordagem também depende de um suporte jurídico apropriado.
- (c) Neutralização ou desqualificação de acusações de cometimento de delito ou infração – se uma acusação dessa natureza foi apresentada ou insinuada em postagens, o encaminhamento demanda apoio advocatício qualificado no tipo de alegação oferecida.
- (d) Esclarecimentos ao público receptor do fluxo de mensagens – usar os canais de debate público para responder a cada postagem exige igualmente um suporte apropriado. É preciso simultaneamente destacar a inverdade de postagens já realizadas, coletando e oferecendo evidências e testemunhos, e promover esclarecimentos quanto à relação com o acusador, para esclarecer os

destinatários. Trata-se de uma linha proativa que deve contar, igualmente, com suporte adequado.

- (e) Ajuizamento de compensações – a veiculação de informação falsa pode recair em crime previsto no Código Penal, a exemplo daqueles enumerados anteriormente, ou em infrações previstas nas legislações específicas aplicáveis. Isso dá ensejo ao ajuizamento no âmbito civil e penal.

### *Contra-ataque operacional*

É tentador ir além do requerimento de retirada liminar das postagens, do esclarecimento do público destinatário e da defesa em juízo, encaminhando uma campanha sistematizada contra o agressor, pretendendo desmascará-lo, desqualificá-lo ou retirá-lo do mercado. Trata-se de um caminho arriscado. A boa prática é sempre a de se manter aderente à honestidade, à transparência e a uma formação de imagem pessoal ou corporativa alinhada com princípios e valores de boa governança. Para aqueles que se arrisquem nesse tipo de confronto, há algumas linhas usuais de atuação, sempre desaconselháveis:

- (a) Guerra de mensagens – trata-se de construir uma narrativa de confronto mediante a disseminação de um fluxo de mensagens. As mesmas técnicas são usadas de parte a parte, com suas estruturas de disseminação próprias, apesar das implicações penais decorrentes.
- (b) Bloqueio de mensagens do agressor – consiste na busca dos mecanismos operados pelo agressor (impulsioneamento na rede, perfis e contas, robôs) procedendo ao seu desmonte, seja pela denúncia junto às plataformas, seja por procedimentos de neutralização.
- (c) Apropriação da rede construída pelo agressor – entrada em grupos nos quais o agressor atua mediante contas reais ou robôs, para postar fluxos de mensagens que reduzam a eficácia dos ataques ou que resultem na apropriação dos debates.
- (d) Interferência e desmonte da rede construída pelo agressor – responsabilização de pontos focais ou membros de um grupo junto a plataformas ou em juízo, sua desqualificação mediante fluxos de postagem ou sua contratação, neutralizando ou invertendo sua atuação.

- (e) Procedimentos ilegais de invasão de equipamentos, danificação de listas de seguidores e destinatários de postagens, etc.

Na reação às *fake news*, o caráter emocional das mensagens tende a dificultar igualmente a superação final do episódio. É preciso ter em mente que em alguns casos a intenção do agressor é efetivamente maliciosa, mas que em outros casos resulta de um engano ou de irresponsabilidade, mágoa, desagrado ou até reação explicável diante de certas circunstâncias. Isto é particularmente importante na disseminação secundária da postagem.

Desse modo, a vítima deve estar preparada para negociar um encerramento do incidente, uma pacificação e, em casos de agressões pessoais, exercer o perdão, em sentido oposto aos ataques aqui comentados.

## 8. Algumas considerações finais

Pretendeu-se, com esta comunicação, discutir aspectos que têm sido pouco destacados no debate atual acerca de *fake news*, em decorrência da proeminência da discussão sobre seu uso nas eleições, na adesão a uma denominação político-partidária, no apoio a uma personagem pública ou na apologia a uma ideologia. Essa proeminência é compreensível, na medida em que o uso maciço de *fake news* nas campanhas tem efeitos nocivos importantes sobre a formação da agenda de debate público, a organização política do país e a legitimidade das suas instituições.

No entanto, o uso de *fake news* contra pessoas, empresas e entidades públicas é também importante e merece ser examinado com cuidado. Seus efeitos agregados são ainda pouco estudados, mas os danos à personalidade, à imagem e às finanças do prejudicado são evidenciados em diversos episódios, dando ensejo a um debate acerca da evolução desejável da legislação e dos dispositivos a que o prejudicado pode recorrer em sua defesa.

Além de discutir a importância do amadurecimento da legislação e do letramento digital, buscou-se compilar as práticas de defesa usuais, dando destaque às posturas preventivas associadas ao sistema de gestão do empreendimento, no caso de ataques sofridos por pessoas jurídicas.

É preciso observar, nesse sentido, que tendemos a valorizar os episódios em que o dano ocorreu, esquecendo que um número talvez maior de ocorrências se revela ineficaz ou é neutralizado. É recorrente a situação, mesmo na política, em que as *fake news* não são aceitas ou, usando uma

gíria, “não colam”, ou a tentativa maliciosa é desmascarada. Nesse caso, o disseminador, quando exposto, costuma alegar que se enganou, que foi mal compreendido, que apenas afirmou o que todos queriam ouvir ou que simplesmente nunca se envolveu com o episódio e está sendo caluniado. O cinismo é, portanto, uma atitude que se constata seguidamente.

A evolução contínua das comunicações, dos serviços de valor adicionado voltados ao tratamento de conteúdo, das plataformas digitais e do conhecimento acerca dos aspectos psicológicos e sociais do engajamento em movimentos coletivos tende a alongar o ciclo de aprendizado a respeito de *fake news* e outras formas de agressão. A tecnologia da informação pode evoluir no sentido de novas modalidades de atuação para bloquear a participação ou comprometer os benefícios de atividades de pessoas, empresas e governo, por meio de disseminação de informações indesejáveis, fabricação de perfis, plantio de evidências inverídicas e silenciamento social da vítima. Infelizmente, a tecnologia pode ser usada para o bem e para o mal.

O debate sobre *fake news*, em suma, continua a ser um processo em andamento. Uma preocupação, em particular, é de que a aprovação de uma legislação de maior alcance não encontre espaço político neste momento e que se opte, na Câmara dos Deputados, por uma alternativa enxuta, atendendo apenas às necessidades de natureza eleitoral ou a demandas pontuais de grupos de interesse. Deixam-se, assim, pessoas, empresas, comunidades e entidades públicas que sejam vítimas de ataques ainda a descoberto.

## Referências

BARON, David P. *Business and its Environment*. Upper Saddle River: Prentice Hall. 4ª ed. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940.

Retificado em 3 jan. 1941, BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**: publicada em 24/4/2014.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: publicada em 15/8/2018 e republicada parcialmente em 15/8/2018 (edição extra).

BRASIL. Lei nº 13.834, de 4 de junho de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. **Diário Oficial da União**: publicada em 11/11/2019.

BRASIL. Lei nº 14.351, de 25 de maio de 2022. Institui o Programa Internet Brasil; e altera as Leis nºs 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), 5.768, de 20 de dezembro de 1971, 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, 13.424, de 28 de março de 2017, e 14.172, de 10 de junho de 2021. **Diário Oficial da União**: publicada em 26/5/2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 2.630, de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.

DELLA PORTA, Donatella; MATTONI, Alice. Social Networking Sites in Pro-democracy and Anti-austerity Protests. In: TOTTIER, Daniel; FUCHS, Christian. ***Social Media, Politics and the State***. New York: Routledge, p. 39-63. 2015.

GEELS, Frank W.; R. PENNA, Caetano. *Societal Problems and Industry Reorientation: Elaborating the Dialectic Issue Life-Cycle (DILC) Model and a Case Study of Car Safety in the USA (1900-1995)*. **Research Policy**, 44 (1): 67-82. Fev. 2015.

GEENG, Christine; YEE, Savanna; ROESNER, Franziska. ***Fake News on Facebook and Twitter: Investigating How People (Don't) Investigate***. Artigo apresentado na Conference on Human Factors in Computing Systems. Honolulu, 2020.

INAYATULLAH, Sohail. Causal Layered Analysis – Deepening the Future. In: INAYATULLAH, Sohail (org.). ***Questioning the Future: Methods and Tools for Organizational and Societal Transformation***. Taiwan: Tamkang University Press, 2005.

LACROIX, Samuel. *Comment Discuter Sans se Disputer Avec un Complotiste?* **Philosophie Magazine**, 169: 52-55. Mai. 2023.

LAZER, David M.; BAUM, Matthew A.; BENKLER, Yochai; BERINSKY, Adam J.; GREENHILL, Kelly M.; MENCZER, Filippo; METZGER, Miriam J.; NYHAN, Brendan; PENNYCOOK, Gordon; ROTHCHILD, David; SCHUDSON, Michael; SLOMAN, Steven A.; SUNSTEIN, Cass R.; THORNSON, Emily A.; WATTSE, Duncan J.; ZITTRAIN, Jonathan L. *The Science of fake news: addressing fake news requires a multidisciplinary effort*. **Science**, 359 (6.380): 1094-1096. Mar. 2018.

LEMOS, Ronaldo; DI FELICE, Massimo. **A Vida em Rede**. Campinas: Papi-rus, 2015. 144 p.

LINS, Bernardo E. Mídia digital e formação da preferência eleitoral. **Comuni-cação & Sociedade**, 41 (1): 271-306. 2019.

LINS, Bernardo E. *Fake News* nas eleições: verdade e pós-verdade como valores. **Agenda Brasileira**, 5: 48-83. Brasília: Edições Câmara, Câmara dos Deputa-dos. 2022.

PENNYCOOK, Gordon; RAND, David G. *The Psychology of Fake News*. **Trends in Cognitive Sciences**, 25 (5): 388-402. Mai. 2021.

SALERNO, Marcello. *Comunicazione Digitale e Democrazia: Nuove Frontiere del Diritto Costituzionale*. **Revista de Direitos Difusos**, 72 (2): 43-67. Jul./dez. 2019.

SANTOS, Miller V. **Impactos jurídicos de fake news para empresas e pesso-as**. Disponível em: <<https://mckadvogados.adv.br/impactos-juridicos-de-fake-news-para-empresas-e-pessoas/>>. Set. 2020.

SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution**. Genebra: Fórum Econô-mico Mundial. 2016.

SHU, Kai; SLIVA, Amy; WANG, Suhan; TANG, Jiliang; LIU, Huan. *Fake News Detection on Social Media: a Data Mining Perspective*. **ACM SIGKDD Explorations Newsletter**, 19 (1): 22-36. Set. 2017.

WALTERS, Ryan M. *How to Tell a Fake: Fighting Back Against Fake News on the Front Lines of Social Media*. **Texas Review of Law and Politics**, 23 (1): 111-170. 2018.

WANG, Chih-Chien. *Fake News and Related Concepts: Definitions and Recent Research Development*. **Contemporary Management Research**, 16 (3): 145-174. 2020.

ZHOU, Xinyi; ZAFARANI, Reza. *A survey of Fake News: Fundamental Theories, Detection Methods, and Opportunities*. **ACM Computing Surveys**, 53 (5): 1-40. Set. 2020.



## Luiz Henrique Vogel

Sociólogo; doutor em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), cuja tese de doutorado, intitulada “Negociar direitos? Legislação trabalhista e reforma socioliberal no governo FHC (1995-2002)”, foi premiada como a melhor de 2013 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de Ciência Política, Sociologia Política e História (área XIX), desde 1994.

**Contato:** [luiz.vogel@camara.leg.br](mailto:luiz.vogel@camara.leg.br)

# As duas Guerras Mundiais e as relações sociais de poder entre mulheres e homens na França (1920-1975)

*The Two World Wars and Social Power Relations Between Women and Men in France (1920–1975)*

## Resumo:

Durante as últimas décadas, os estudos historiográficos sobre as duas Grandes Guerras Mundiais elaboraram elementos importantes para a compreensão da vida concreta das mulheres durante esses dois conflitos planetários. Sem ter a pretensão de apresentar análise abrangente sobre o assunto, esse estudo trata de algumas informações para a melhor compreensão desse tema, centrado nas relações sociais de poder entre mulheres e homens durante o século XX.

## Palavras-chave:

Desigualdade de gênero; Violência.

## *Abstract:*

*During the last decades, historical studies about de two Great Wars had created key concepts for the knowledge of the real life of de women. With huge limits, this study offers some information to a better understanding of this history, center at the social relation of power between women and men during the XX century.*

## *Keywords:*

*Gender inequality; Violence.*

## 1. Introdução

Nos anos 1970, em frente ao Arco do Triunfo, em Paris, onde hoje se encontra o “monumento ao soldado desconhecido”, o crescente movimento feminista francês da época organizou uma manifestação coletiva pela dignidade, defesa dos direitos e melhoria da condição de vida das mulheres. Com esse objetivo crítico, as mulheres das organizações militantes colocaram uma faixa diante do monumento que dizia o seguinte: “existe uma pessoa mais desconhecida do que o soldado desconhecido: sua mulher”. Essa estória nos parece interessante para tratar do tema desse artigo. Que efeitos as guerras provocam nas condições de vida das mulheres e na legislação específica que lhe diz respeito?

Como aponta a historiadora Michelle Perrot, as mulheres são as figuras esquecidas ou silenciadas pelos relatos historiográficos (Perrot, 1998). Partindo do pressuposto de que as relações de poder entre mulheres e homens estão no centro dos questionamentos do nosso tempo e da história e das abordagens dos estudos historiográficos, essas relações de poder não são apenas um novo território de pesquisa. Para inúmeras pesquisadoras, a história das mulheres envolve nova abordagem que, ao elaborar os conceitos sobre a diferença dos sexos, questiona o conjunto da disciplina. Segundo o comitê de redação da revista *Clio, Mulheres, Gênero, História*, trata-se de oferecer para toda a sociedade um espaço de reflexão e debate, envolvendo todas as pesquisas históricas que levam em consideração a dimensão de gênero.

Em uma abordagem cuja ambição é múltipla, a historiadora Francoise Thébaud propõe análise baseada em 40 anos de pesquisas sobre a Primeira (1914-1918) e Segunda (1939-1945) Guerras Mundiais. Tratando de abordar a diversidade das análises históricas possíveis, que permitem compreender melhor os efeitos dos conflitos sobre as sociedades e os indivíduos (mulheres e homens), a historiadora levou em consideração algumas tendências da historiografia contemporânea. Seu estudo sobre a Guerra de 1914 tornou-se referência para a compreensão do papel da legislação repressiva contra as mulheres, quase sempre elaborada pelos homens. Nesse sentido, a primeira metade do século XX não promoveu nenhuma mudança significativa em prol das mulheres, pois não havia direito de voto nem melhoria do estatuto civil das mulheres casadas, que eram subordinadas aos maridos.

Os conflitos europeus que ocorreram nos anos 1990 (como o da ex-Iugoslávia) colocaram aos especialistas em história novas questões que permitiram um olhar diferente sobre as duas Grandes Guerras do século XX. Questões como a crueldade, a antropologia do combatente, as violências sexuais sofridas pelas mulheres, o estupro sendo considerado pelos soldados ocupantes de um território conquistado como “butim de guerra”.

Essa nova perspectiva historiográfica fez a crítica da abordagem tradicional dos estudos sobre as Guerras, centradas nos aspectos militares e diplomáticos, cujos atores centrais são homens. Em contrapartida, o surgimento da história focalizada na visibilidade e na importância da experiência vivida das mulheres abriu perspectivas inovadoras sobre a história social das mulheres e seus grupos coletivos. Novas questões surgiram para essa abordagem historiográfica, que tratou de entender as sociedades afetadas por situações inéditas, provocadas pelas Guerras, tais como a redução dos nascimentos, o aumento dos óbitos (1,4 milhão na França), a colocação em dúvida de crenças e valores compartilhados, a separação parcial ou definitiva dos casais (Bard, 1995).

De acordo com Françoise Thébaud, a expressão “estudar a Guerra no feminino” assume muito bem a amplitude e inovação dos estudos históricos realizados nos anos 1970 e 1980. Questões como “onde estavam as mulheres durante a Guerra?”, “o que elas viveram do ponto de vista físico e emocional?”, “que efeitos as Guerras provocam nos percursos das vidas individuais e nos lugares tradicionais ocupados pelas mulheres nas sociedades?” serviram como incentivo.

Ademais, a renovação dos estudos históricos permitiu conferir maior visibilidade para as figuras femininas em tempos de Guerra: a enfermeira, a operária das fábricas (que substituiu o trabalhador engajado no *front*), a mãe que criou sozinha as crianças, as mulheres que fizeram parte dos movimentos de resistência à ocupação nazista de parte do território francês (1940-1944). Como as Guerras afetam a vida cotidiana, material e cultural das mulheres? Que formas de engajamentos elas realizaram na defesa das sociedades em que vivem? (Thébaud, 2014).

Mobilizando fontes clássicas utilizadas pela historiografia – tais como arquivos das instituições públicas, jornais, correspondências, arquivos policiais, memórias escritas, diários íntimos, autobiografias ou entrevistas presenciais realizadas com as mulheres que viveram durante as duas

Guerras –, os estudos históricos recentes permitiram a elaboração de uma nova história dos conflitos, centrados nas experiências pessoais e coletivas das mulheres. Por meio dessas entrevistas, por exemplo, foi possível interrogar as mulheres sobre suas experiências durante o período de guerra, as suas trajetórias individuais, assim como o exercício do trabalho realizado. Tratou-se de um avanço na compreensão do tema, pois a França era pouco habituada à utilização da história oral.

Apesar dos dramas e sofrimentos provocados pelas Guerras, há uma discussão histórica que perdura até os dias de hoje. Quais são os alcances das mudanças sociais provocadas pelas Guerras? Qual foi o aumento do número das mulheres operárias empregadas pelas fábricas, em substituição aos trabalhadores engajados? Os relatos históricos das últimas décadas buscam elaborar uma história que “esteja à altura” das mulheres que viveram pessoalmente esses conflitos. O que promoveu verdadeira mudança na escala de leitura dos acontecimentos? Não se trata apenas de relatar a história dos Estados beligerantes, mas, sobretudo, das mulheres e das coletividades envolvidas.

Alguns estudos consideram que essas alterações foram momentâneas e superficiais, chamando atenção para o aspecto regressivo e conservador no tema das relações entre os sexos. Por exemplo, esses estudos mostraram que as tarefas realizadas pelas mulheres nas fábricas eram repetitivas e não qualificadas. Ademais, encerrados os conflitos, as mulheres tiveram que voltar para casa. Além disso, na França e também na Alemanha, os Estados promulgaram leis regressivas contra as mulheres, cujo objetivo era estimular o crescimento das taxas de natalidade e que proibiam a interrupção da gestação e da contracepção (Thébaud, 2014) – que podia chegar, como veremos, à pena de morte.

Esse artigo analisa três aspectos vinculados aos estudos históricos recentes sobre a vida das mulheres em períodos de Guerra e a legislação que trata das políticas relacionadas. Com esse objetivo, são analisadas as políticas natalistas dos anos 1920, a legislação repressiva da interrupção da gestação em 1940 e a renovação da história sobre as mulheres nos períodos de Guerra. O objetivo aqui não é promover debate abstrato e filosófico sobre o tema, mas tentar fornecer elementos que permitam compreender melhor os efeitos das duas Guerras Mundiais sobre as vidas concretas das mulheres.

## 2. A Lei de 1920 e a política natalista francesa após a Primeira Guerra Mundial

Como é apontado nos estudos históricos dos efeitos da Primeira Guerra Mundial, a Lei de 1920 é considerada como uma legislação destinada a aumentar a taxa de natalidade para compensar as perdas humanas ocorridas nos anos anteriores, sobretudo entre 1914-1918. Durante décadas, apesar de sofrer algumas modificações pontuais, o essencial do propósito da legislação repressiva contra as mulheres não foi alterado. Cada vez que a legislação era citada, o mesmo debate se repetia. O país precisava aumentar sua taxa de natalidade, de forma que as futuras gerações de soldados e trabalhadores pudessem proporcionar “a segurança e a prosperidade” da França. Por isso, a lei não hesitou em interferir na vida íntima do corpo das mulheres, que eram obrigadas a gerar o maior número possível de crianças. Com esse objetivo, a meta principal era proibir a interrupção da gestação e a contracepção.

Nesse sentido, após a Guerra sanguinária de 1914-1918, o artigo 317 do Código Penal da França, cuja redação data de 1920, estabelece que:

Qualquer pessoa que, por meio de alimentos, bebidas, medicamentos, procedimentos, violências ou, por qualquer outro meio, tenha provocado ou tentado provocar a interrupção da gestação de uma mulher grávida ou suposta como grávida, tenha ela consentido ou não, será punida pela prisão de um a cinco anos e de uma multa de 1.800 a 36.000 Francos. A prisão será de cinco a dez anos e a multa de 18.000 a 72.000 mil Francos se for estabelecido que o culpado pratica habitualmente os procedimentos cujo objetivo é a interrupção da gestação (Halimi, 1992).

Alguns anos antes, em agosto de 1914, um mês antes do assassinato, em Sarajevo, do Duque austríaco François-Ferdinand e sua esposa, a Europa e boa parte do mundo foram atingidas pela Primeira Guerra Mundial. Rússia, Sérvia, Áustria, Hungria, Alemanha, França e Reino Unido decidiram utilizar suas forças armadas, terrestres, aéreas e navais nesse conflito sangrento, cuja característica foi a guerra das trincheiras e a morte de milhões de militares e civis. A Guerra de 1914-1918 foi, naquele momento, a maior catástrofe da história, colocando no lixo qualquer esperança de fraternidade humana.

Um debate intelectual e historiográfico recente chama atenção para os efeitos da Primeira Guerra Mundial sobre a vida concreta das mulheres na França. Segundo a escritora francesa Benoîte Groult, “longe de subverter a ordem dos sexos, as guerras sempre reforçam uma hierarquia. As guerras radicalizam a dimensão masculina e aprofundam o fosso que separa as mulheres dos homens. Apesar de alguns avanços que ocorram durante a guerra, as coisas voltam para trás após” (Gagnon, 2000).

Após o encerramento da Primeira Guerra Mundial, 21 anos depois, o mesmo drama se repetiu. Em 1939, alguns meses após a decretação do conflito, houve, segundo a historiadora e especialista nas guerras Francoise Thébaud, a repetição dos papéis tradicionais segundo o gênero: os homens partem para o combate, as mulheres devem esperá-los com confiança e, no caso das mulheres que viviam no campo, como a maioria da população do país, realizar a colheita agrícola para alimentar a população (Thébaud, 2014).

Como apontam os estudos históricos, na França das primeiras décadas do século XX, em torno de 1 milhão de mulheres trabalhava na agricultura. Plantação, cultivo, colheita e distribuição da produção eram tarefas nas quais as mulheres estavam envolvidas. Durante a Primeira Guerra Mundial, a quase totalidade do trabalho agrícola realizado era executado pelas mulheres. Na área industrial, o principal empregador continuou sendo as fábricas têxteis. Ademais, estudo dos percursos individuais mostrou que os efeitos da Guerra sobre as mulheres não são os mesmos, dependendo da classe social, da idade e do local de moradia.

Desde o final do ano de 1915, por meio do envolvimento como enfermeiras, mais de 400 mil mulheres da França, aproximadamente 25% da mão de obra do país, estiveram engajadas nos cuidados aos soldados feridos. Ademais, as mulheres foram empregadas nas fábricas que elaboravam materiais de guerra, como as bombas, assim como a realização de trabalho mecânico em linha de montagem. O próprio governo da época estimulava a contratação de mulheres pelas fábricas, de forma que um número maior de homens estivesse engajado no *front*. Encerrada a Guerra, muitas mulheres perderam o emprego.

Em 1914, dez departamentos do Norte e do Oeste da França foram ocupados pela Alemanha. Ocorreram execuções sumárias e estupros de mulheres praticados pelos soldados alemães. Tratou-se de ocupação difícil

e cruel. Cidades foram queimadas e a população do país sofreu os efeitos da falta de alimentos, em regiões majoritariamente ocupadas pelas mulheres. Ademais, os soldados alemães roubaram mantimentos, saquearam estoques de colheitas anteriores e impediram a realização dos trabalhos agrícolas pelas mulheres, além de deportarem muitas pessoas (Toutain, 2014). A ocupação alemã resultou em repressão e fome, apesar das resistências. Muitas famílias francesas relataram que a Primeira Guerra Mundial foi ainda mais difícil e desumana do que a Segunda, sobretudo para os civis.

### **3. A pena de morte prevista pela lei repressiva de 1940**

Como vimos, a redação do Código Penal francês, em 1920, elaborado logo após a Primeira Guerra Mundial, proibia a interrupção da gestação e a contracepção com a pena de prisão. Em 1940, nessa legislação, promulgada durante a ocupação nazista, na Segunda Guerra Mundial, no chamado regime de Vichy, a mulher ou qualquer outra pessoa envolvida na realização da interrupção da gestação poderia ser condenada à pena de morte.

Nesse sentido, o legislador da época considerava esse tipo de procedimento como um “atentado ao Estado”. Segundo a leitura do marechal Pétain, chefe do Estado francês durante a ocupação nazista, “a interrupção da gestação é um atentado contra o país, o que compromete o seu futuro”. Com poderes ditatoriais, o marechal oprime as mulheres francesas por meio da declaração da pena de morte para aquelas que tenham interrompido a gestação. Nesse sentido, Marie-Louise Giraud foi condenada à morte em julho de 1943 por ter realizado cerca de 30 interrupções de gestação clandestinas, caso que serviu de exemplo para desestimular a prática do procedimento.

Centrado no estímulo ao aumento da população do país, o autoritarismo do regime de Vichy promoveu a intensificação penal da interrupção da gestação por meio da prática judiciária, criminal, correccional ou pelas práticas coercitivas do Estado. Por meio da modificação da redação anterior da legislação e da elaboração de regra repressiva, em 1942, o conservadorismo do regime promove a retórica da interrupção da gestação como uma ameaça à “unidade nacional, ao Estado e ao povo francês” (Olivier, 2002). A interrupção da gestação é considerada como “crime

contra o Estado”, cuja punição ao procedimento era passível de pena de morte.

O regime de Vichy se caracterizou pela conquista do poder por um grupo conservador, portador de um projeto político contrário à República e executor de política natalista e defensora dos valores da família. Por meio do exercício do poder estatal e dos acordos que promoveram a aceitação da ocupação nazista, as forças conservadoras no poder na França dos anos 1940 aumentaram o grau de violência e estigmatização das mulheres. O regime de Vichy defendeu o “eterno feminino” e a “naturalização” dos papéis das mulheres.

Como afirma a historiadora Françoise Thébaud, o regime estimulou “a afirmação de uma desigualdade sexual natural e uma submissão eterna das mulheres, o que seria o paradigma e a fonte de todas as relações hierárquicas e desigualdades sociais, em uma ordem social pensada como natural” (Thébaud, 1998). Ao aceitar a ocupação nazista na França (as ruas de Paris, por exemplo, tinham nomes alemães), o regime de Vichy concordou com o sexismo e o racismo dos ocupantes. Vítimas da penúria e o racionamento dos alimentos, com consequências negativas para a saúde, as mulheres de todas as idades sofreram o aumento das taxas de mortalidade, geral e infantil.

Além da extinção de mulheres e homens nos campos de concentração, a desumanidade nazista se caracterizou também pelas violências sexuais, como os estupros praticados. Muitos testemunhos orais de mulheres que viveram durante esse período de atrocidades relataram o ponto: os estupros praticados pelo exército alemão, sendo o corpo das mulheres considerado como “butim de guerra”.

As lutas contra a ocupação nazista e a favor da defesa da democracia ocorreram juntas. A pesquisa historiográfica recente tem se esforçado na promoção do entendimento mais preciso do papel das mulheres nesse momento específico da história. Apesar do conceito de “liberação”, muitas historiadoras chamaram atenção para a tendência da reprodução dos papéis sexuais tradicionais entre mulheres e homens, após a vitória das forças aliadas contra a dominação nazista na Europa. Como na Primeira Guerra, as mulheres fizeram parte da “retaguarda” do país, isto é, enfrentaram as consequências dos bombardeios, o racionamento dos alimentos, a ocupação nazista, a deportação da sua cidade de residência (Thébaud, 1998).

Por outro lado, apesar da reprodução dos papéis tradicionais, a resistência contra a ocupação nazista revelou a mobilização sem precedentes das mulheres, dos pontos de vista econômico, social e militar. Os estudos históricos do período mostraram que as mulheres reivindicaram emprego em vários setores da economia, inclusive o trabalho na indústria dos armamentos. No entanto, as pesquisas também relatam a discriminação sexual no trabalho (tipo de emprego, salário, formação exigida), além de péssimas condições de trabalho nas fábricas (insalubridade, barulho, repetição das tarefas). Ademais, do ponto de vista social, a mobilização das mulheres nos períodos de guerra procurou ser uma resposta à penúria vigente durante os conflitos.

Encerrado o conflito e iniciados os esforços de reconstrução do país, é apenas no final da Segunda Guerra que as mulheres francesas conquistaram o direito de voto e de elegibilidade, por meio do Decreto de 1944, elaborado pelo general Charles de Gaulle. Em relação aos demais países europeus, a França se atrasou na matéria, apesar de quase um século dos combates sufragistas em prol das mulheres. Apesar de o direito de voto ter sido votado favoravelmente pela Assembleia Nacional por várias vezes, entre 1919 e 1940, foi o Senado, bem mais conservador, o responsável pela rejeição da matéria, o que se repetiu em diferentes ocasiões.

#### **4. A renovação dos estudos históricos sobre as mulheres no período recente**

Nos anos 1990 e 2000, novas interpretações enriqueceram o debate historiográfico. Esses estudos chamaram a atenção sobre a importância da escala de observação (indivíduo, grupo ou coletividade), a cronologia dos eventos (curto, médio, longo prazo), a incidência do ângulo de análise (social, cultural e jurídico), assim como as diferenças sobre as mulheres pesquisadas (classe social, idade, local de residência).

Nesse sentido, o conceito de gênero, elaborado pela historiadora estadunidense Joan W. Scott, colocou em relevo a questão das relações de poder entre os sexos de forma histórica e comparativa. Tanto o conceito como a perspectiva de análise adotada foram, desde então, muito utilizados nos estudos históricos sobre a vida e a experiência concreta das mulheres. Abordagens como a de Joan W. Scott chamaram a atenção sobre os impactos das mudanças sociais ocorridas após as duas Grandes Guerras

Mundiais, entre as décadas de 1950 e 1980, como o aumento do acesso à educação e ao trabalho remunerado pelas mulheres.

Sobre as relações de poder, os estudos historiográficos atuais sobre as duas Guerras Mundiais do século XX têm chamado a atenção sobre as relações de poder entre mulheres e homens por meio da compreensão da política natalista na França, elaborada em 1920, pelos homens. Pensada como forma de fazer compensar as perdas populacionais ocorridas no primeiro conflito mundial em escala planetária, a política natalista foi reforçada em 1940, com o mesmo objetivo, o que restringia a vida das mulheres aos cuidados da casa e das crianças. Como vimos acima, o descumprimento da regra era punido com a pena de morte.

Ademais, a historiografia atual recusa a elaboração de uma história das duas Guerras Mundiais que oculta as violências físicas sofridas pelas mulheres. Como parte do território francês foi ocupada pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial, as mulheres que viviam nas regiões dominadas sofreram, por muitos anos, a prática de estupro praticados pelos soldados alemães. Muitas vezes essas mulheres estupradas ficavam grávidas. Sem condições nem recursos para interromperem as gestações não desejadas, as mulheres deixavam essas crianças sob os cuidados da assistência pública. Nesse contexto, os estudos históricos sobre o tema destacaram a barbárie dos invasores, abordando em detalhes as misérias e os sofrimentos gerados pelas Guerras, sobretudo pelos estupro.

As violências sofridas pelas mulheres e o trauma provocado pelos estupro, nos corpos e nas almas, ficaram marcados por muito tempo. Nesse sentido, a abordagem historiográfica atual chama a atenção para as fontes judiciais que buscam apontar os culpados individualmente, assim como os testemunhos, diante dos Tribunais, das mulheres estupradas. Segundo o levantamento dos estudos históricos recentes, em torno de 20 mil mulheres francesas foram estupradas pelos soldados nazistas.

Quando se trata de violências, assassinatos e arbitrariedades, não podemos estudar a história das mulheres nas duas Guerras Mundiais na França sem mencionar a figura de Simone Veil (1927-2017). Juíza, com o sobrenome Jacob, Simone Veil foi deportada para o campo da morte, em Auschwitz, com 16 anos, onde ela perdeu a mãe, o pai e o irmão. Sobrevivendo à barbárie nazista (que executou mais de 6 milhões de judeus), junto com duas irmãs, Madeleine e Denise,

Simone Veil se tornou um símbolo da luta pelo direito das mulheres nos cinco continentes.

Em 1946 ela se casou com Antoine Veil e, nos anos seguintes, se formou em Direito e Ciência Política, sendo aprovada no concurso da magistratura como alta funcionária. Em 17 de julho de 1979, Simone Veil foi eleita a primeira mulher presidenta do Parlamento Europeu, função que ela exerceu até 1982. Durante o governo de Valéry Giscard d'Estaing (1926-2020), que nomeou Simone Veil para o Ministério da Saúde, a questão da Interrupção Voluntária da Gestação (IVG) avançou de forma contundente. Após 36 horas de tumultuado debate na Assembleia Nacional, a IVG foi legalizada, em janeiro de 1975.

Diante do Plenário da Assembleia Nacional, falando como ministra da Saúde do governo de Valéry Giscard d'Estaing, em 1974, em discurso dirigido aos parlamentares que discutiam o Projeto de lei sobre a IVG, texto elaborado pelo governo, Simone Veil argumentou o seguinte:

A Interrupção Voluntária da Gesta o (IVG) deve ser o último recurso para uma situação sem saída. Eu quero compartilhar com essa Assembleia Nacional uma Convicção de Mulher. Eu peço desculpas por expor minha Convicção diante de um Parlamento composto quase que exclusivamente por homens. Nenhuma mulher recorre   Interrupção Voluntária da Gesta o (IVG) com alegria no coração. Basta escutar as mulheres. Sempre foi um drama e continua sendo um drama. [*Aplausos do Plenário*]. Ao elaborarmos a lei que estabelece a legalização da Interrupção Voluntária da Gesta o (IVG), precisamos levar em consideração a aflição das mulheres hoje, por causa da clandestinidade da Interrupção Voluntária da Gesta o, IVG (Veil, 1974)

Esse discurso, realizado em 1974, é perfeitamente aplicável atualmente em todos os países da América Latina que pro ibem a IVG. Como afirma Gis le Halimi, “dar a vida não pode ser fruto de um equívoco ou resultado do acaso (esqueceu de tomar a pílula, a dose não era suficiente, o preservativo furou). Dar a vida deve ser uma escolha lúcida e responsável, pois engaja as mulheres e homens por toda a vida” (Halimi, 1992).

Por meio do famoso discurso diante da Assembleia das Nações Unidas (ONU) em janeiro de 2007, Simone Veil disse que “o massa-

cre dos judeus não se limita à Auschwitz: este cobriu de sangue todo o continente europeu. Um processo de desumanização que foi levado até o final, o que conduz à reflexão infindável sobre a consciência e a dignidade humana. O pior sempre é possível” (Mouchard-Zay, 2017). Sentindo na pele os horrores da guerra, Simone Veil sempre impressionou todas as pessoas que a conheceram pessoalmente – sua determinação, fibra, coragem e força para conduzir todos os combates pela frente. Determinada para agir, Simone Veil, em todos os cargos e decisões que presenciou, nunca deixou de defender a dignidade humana, contra todos os ódios e insultos.

Sua experiência pessoal do genocídio praticado pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial desenvolveu em Simone Veil o engajamento incisivo pela denúncia da vontade de humilhar e rebaixar os seres humanos. Como ela declarou por várias vezes, que “por tudo o que eu vivi na minha deportação para um campo da morte, eu desenvolvi uma sensibilidade extrema para tudo o que, nas relações humanas, gera humilhação e rebaixamento dos outros” (Mouchard-Zay, 2017). Simone Veil, ademais, desenvolveu o esforço pelo estudo das memórias do holocausto, de forma que “Auschwitz não se repita nunca mais”.

A Europa que Simone Veil queria construir seria um continente das liberdades, exemplo de paz e dignidade humana. Para que a Europa saiba tirar as lições do holocausto, essa comunidade de 27 países deve sempre se lembrar do sofrimento das vítimas da Segunda Guerra Mundial e trabalhar pela luta contra o antissemitismo e o racismo. Simone Veil sempre disse que a modernidade deve ser mais bem compreendida, pois foram os funcionamentos estatal e burocrático que permitiram o assassinato de 6 milhões de judeus. Não pode ser apagada a memória nacional francesa sobre a ocupação nazista e o holocausto judeu, os sofrimentos vividos, a fome, o frio, as humilhações, a privação de toda a dignidade humana.

“Precisamos resgatar a lembrança dos mortos da Segunda Guerra Mundial”, dizia Simone Veil. Falar do holocausto é lembrar do silêncio das pessoas que foram separadas de nós. “Lá adiante, nas colinas da Alemanha e da Polônia, se percebe os espaços nus onde reina o silêncio: esse peso insuportável do vazio, que o esquecimento não tem o direito de cobrir e no qual a memória dos que nos deixaram habitará para sempre” (Mouchard-Zay, 2017).

## Conclusão

Como vimos, não se trata de estudo histórico abrangente. Antes, pensando em pesquisas futuras, o texto desse trabalho oferece alguns aspectos dessa nova abordagem internacional da história da qual o Brasil obrigatoriamente deve fazer parte. Campo de pesquisa que já conta com cerca de 4 décadas de trabalho, essa perspectiva inovadora abre novos questionamentos que colocam em questão o conjunto da disciplina História. Partindo do pressuposto de que as novas pesquisas históricas afetam, de forma específica, os diferentes países do planeta, acreditamos que essa investigação renovada pode promover melhor entendimento das relações de poder entre mulheres e homens.

Conscientes de que a história das mulheres não pode ser um “gueto”, esse estudo faz a opção pelo diálogo e pela compreensão da diversidade das pesquisas. Nessa leitura social do ponto de vista do gênero, a renovação dos estudos históricos sobre as relações de poder entre mulheres e homens pretende ser um espaço de discussão metodológica e epistêmica sobre a prática da história, assim como de intercâmbio entre as demais disciplinas das ciências sociais (ciência política, sociologia, antropologia).

Quanto à história das duas Guerras Mundiais, vimos acima o caráter inovador das pesquisas das últimas 4 décadas. Esquecidas, silenciadas e não abordadas pelos estudos históricos de boa parte do século XX, as mulheres viveram todas as vicissitudes dos dois conflitos, embora raramente estivessem engajadas no *front*. Afastando-se da perspectiva abstrata e filosófica, esse estudo buscou promover a compreensão dos diferentes contextos sociais e históricos nos quais se realizaram os dois conflitos. Entendendo que as mulheres não possuem homogeneidade, apresentando diferenças significativas quanto à classe social, raça, local de moradia, pertencimento profissional, idade, a apresentação dos traços gerais das duas Guerras Mundiais abriu novas perguntas e questionamentos.

Ademais, os estudos na área legislativa relacionada às mulheres não são o ponto de chegada das interrogações, pois queremos entender os papéis das leis repressivas na vida concreta das mulheres na primeira metade do século XX. Nesse sentido, uma regra restritiva sobre a interrupção da gestação indica que o lugar das mulheres é no lar, cuidando das crianças

e da casa, sob a supervisão e chefia do marido. Abandonando o foco na regra legislativa, esses estudos históricos abrem campo de pesquisa sobre as “relações entre os sexos”, nos quais as investigações históricas estão centradas. Trata-se de inovação que deve ser ampliada e aprofundada por estudos futuros.

## Referências

BARD, Christine. *Les filles de Marianne: histoire des féminismes (1914–1940)*. Paris: Fayard, 1995.

BRIVE, Marie-France. *Les résistantes et la résistante*. **Clio. Femmes, Genre, Histoire**, Paris, n. 1, 1995.

CHAUBIN, Hélène. *Les femmes dans la résistance méditerranéenne*. **Clio. Femmes, Genre, Histoire**, Paris, n. 1, 1995.

CRENSHAW, Kimberlé. *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, p. 139–167, 1989.

DIAMOND, Hanna. *Libération! Quelle libération? L'expérience des femmes toulousaines*. **Clio. Femmes, Genre, Histoire**, Paris, n. 1, 1995.

DUCHEN, Claire. *Une femme nouvelle pour une France nouvelle?* **Clio. Femmes, Genre, Histoire**, Paris, n. 1, 1995.

GAGNON, Madeleine. *Les femmes et la guerre*. Prefácio de Benoîte Groult. Montréal: VLB Éditeur, 2000.

HALIMI, Gisèle. *La cause des femmes*. Paris: Gallimard, 1992.

JAUNEAU, Élodie. *Des femmes dans la France combattante pendant la Deuxième Guerre mondiale : Le Corps des Volontaires Françaises et le Groupe Rochambeau*. **Genre & Histoire**, Paris, 2008.

MOUCHARD-ZAY, Hélène. *Simone Veil : «La Shoah : l'événement le plus européen de toute l'histoire du XXe siècle...»*. Paris: Belin, n. 2, 2017.

OLIVIER, Cyril. *Du “crime contre la race” : l'avortement dans la Révolution nationale*. p. 253–264. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002.

PAVARD, Bibia. *Si je veux, quand je veux: contraception et avortement dans la société française (1956–1979)*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012.

PAVARD, Bibia; ROCHEFORT, Florence; ZANCARINI-FOURNEL, Michelle. *Ne nous libérez pas, on s'en charge*. Paris: La Découverte, 2020.

- \_\_\_\_\_, *Les lois Veil: contraception 1974 (IVG 1975)*. Paris: Armand Colin, 2012.
- PERROT, Michelle. *Les femmes ou les silences de l'histoire*. Paris: Flammarion, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Les chemins des femmes*. Bouquins. Paris: 2019.
- \_\_\_\_\_, *La place de femmes: Une difficile conquête de l'espace public*. Textuel. Paris, 2020.
- SCHWARTZ, Paula. *Résistance et différences des sexes : bilan et perspectives*. **Clio. Femmes, Genre, Histoire**. Paris, n. 1, 1995.
- SCOTT, Joan W. *Gender: a Useful Category of Historical Analysis*. **American Historical Review**, v. 91, n. 5, 1986.
- THALMANN, Rita. *L'oubli des femmes dans l'historiographie de la Résistance*. **Revista Clio. Femmes, Genre, Histoire**. Paris, n. 1, 1995.
- THÉBAUD, Françoise. *Les femmes au temps de la guerre de 14*, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Penser les guerres du XX siècle à partir des femmes et du genre ans d'historiographie*. **Clio. Femmes, Genre, Histoire**, p. 157-182, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Poursuivre l'aventure de l'histoire des femmes*. **Les cahiers du CEDREF**. Paris, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Deuxième Guerre, Femmes et Rapports de Sexe: Essai Historiographie*. *Bruxelas*: Centre d'Études et de Documentation Guerre et Société Contemporaine, n° 4, Bruxelles, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Résistance et Libération*. **Clio. Femmes, Genre, Histoire**. Paris, n. 1, 1995.
- TOUTAIN, Ghislaine. *Les femmes pendant la guerre de 1914-1918*. **Atas do colóquio sobre as mulheres durante a Guerra**. Fundação Jean Jaurès, 2014.
- VEIL, Simone. *Déclaration de Simone Veil, Ministre de la Santé, sur les motifs de la réforme de la législation sur l'Interruption Volontaire de Grossesse (IVG), à l'Assemblée Nationale le 26 novembre 1974*. Discurso de Simone Veil na Assembleia Nacional, em 26 de novembro de 1974. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/discours/180375-declaration-de-mme-simone-veil-ministre-de-la-sante-sur-les-motifs-de>. Acesso em: 5 abr. 2022.
- VIGARELLO, Georges. **Histoire du Viol, XVI-XX Siècle**. Paris: Editora Seuil, 1998.
- VIRGILI, Fabrice. *Les "tondues" à la Libération : les corps des femmes, enjeu d'une réappropriation*. **Clio. Femmes, Genre, Histoire**. Paris, n. 1, 1995.

### **Davi Alberto Luz da Silva**

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de Defesa Nacional, Segurança Pública, Direito Internacional Público e Relações Internacionais.

**Contato:** davi.silva@camara.leg.br

# O realismo ainda importa na política internacional?

*Does Realism Still Matter in International Politics?*

## Resumo:

A adequação aos novos aspectos do sistema internacional, provocada principalmente pelos condicionantes do fim do século XX e início do século XXI, permite analisar o concerto de política externa dos países ante as mudanças estruturais no sistema, especificamente sob a ótica do realismo sistêmico. As interações entre os Estados constituem reflexo da estrutura do sistema internacional. Ao explicar condicionantes, expectativas e resultados da seara internacional, torna-se necessário examinar a aspecto relacional de poder e a influência entre os Estados, bem como as suas características próprias, em função dos constrangimentos oferecidos pelo sistema no qual se inserem. Este artigo busca analisar o realismo como teoria das relações internacionais dentro dos condicionantes observados na seara internacional nos últimos anos. Com base em revisão da literatura e em análise de conjuntura, o artigo investiga o sistema internacional em mutação com fulcro nos princípios basilares da teoria realista e se esta abordagem teórica continua relevante na análise dos fenômenos das relações internacionais.

## Palavras-chave:

Realismo; Sistema Internacional; Política Externa.

## Abstract:

*Adapting to the new aspects of the international system, caused mainly by the constraints of the late 20th and early 21st centuries, makes it possible to analyze countries' foreign policy in the face of structural changes in the system, specifically from the perspective of systemic realism. Interactions between states reflect the structure of the international system. In order to explain the conditioning factors, expectations and results of the international arena, it is necessary to examine the relational aspect of power and influence between states, as well as their own characteristics, depending on the constraints offered by the system in which they are inserted. This article seeks to analyze realism as a theory of international relations within the constraints observed in the international arena in recent years. Based on a review of the literature and an analysis of the current scenario, the article investigates the changing international system based on the main principles of the realist theory and whether this theoretical approach is still relevant to the analysis of international relations phenomena.*

## Keywords:

Realism; International System; Foreign Policy.

## 1. Introdução

O realismo delinea um quadro bastante sombrio da política mundial. Segundo Mearsheimer (2013, p. 5), o sistema internacional é retratado como uma arena brutal onde os Estados procuram oportunidades para tirar vantagem uns dos outros e, por isso, têm poucas razões para confiar entre si. A vida quotidiana é, essencialmente, uma luta pelo poder, em que cada Estado se esforça não só para ser o ator mais poderoso do sistema, mas também para garantir que nenhum outro Estado alcance essa posição elevada.

É necessário refletir que as relações internacionais não são, em princípio, um estado de guerra constante, mas um estado de competição por segurança, com a possibilidade de guerra sempre como pano de fundo. A intensidade dessa competição varia de caso para caso. Embora possa parecer contraintuitivo, os Estados cooperam, frequentemente, neste mundo competitivo. No entanto, a cooperação entre Estados tem os seus limites, como afirma Mearsheimer (2013, p. 9), principalmente porque a cooperação é condicionada pela lógica dominante da competição de segurança, que nenhuma cooperação pode eliminar.

Essa visão pessimista de como o mundo funciona pode ser deduzida dos cinco pressupostos do realismo sobre o sistema internacional, como afirma Mearsheimer (2013, p. 10-11). O primeiro é que o sistema internacional é anárquico. Isso não significa que seja caótico ou afetado pela desordem. O segundo pressuposto é que os Estados possuem inerentemente alguma capacidade militar ofensiva, que lhes dá os meios para a agressão mútua e, possivelmente, a destruição de uns aos outros. Os Estados são potencialmente perigosos. O terceiro pressuposto é que os Estados nunca podem ter a certeza sobre as intenções de outros Estados. Especificamente, nenhum Estado pode ter a certeza de que outro Estado não utilizará a sua capacidade militar ofensiva contra outro Estado. Isso não quer dizer que os Estados tenham necessariamente propósitos meramente agressivos. O quarto pressuposto é que o motivo mais básico que move os Estados é a sobrevivência. Os Estados querem manter a sua soberania. Por fim, o quinto pressuposto é que os Estados pensam estrategicamente sobre como sobreviver no sistema internacional. Os Estados são, instrumentalmente, racionais. No entanto, podem cometer erros de cálculo de vez em quando, porque operam num mundo de informação

imperfeita, onde os potenciais adversários têm incentivos para deturpar a sua própria força ou fraqueza e esconder os seus verdadeiros objetivos.

Nesse sentido, as interações entre os Estados constituem reflexo da estrutura do sistema internacional. Ao explicar resultados e expectativas da seara internacional, torna-se necessário examinar as condições relativas dos Estados, bem como as suas características internas, em função dos constrangimentos oferecidos pelo sistema no qual se inserem.

O equilíbrio de poder, nesse diapasão, resulta da condição na qual os Estados existem dentro do sistema. Ainda que um Estado deseje permanecer em paz, deve considerar a necessidade de guerrear, uma vez que, caso a correlação de forças se altere essencialmente, ele pode decidir reverter uma vantagem subjacente a seu favor, enquanto há tempo. Segundo Waltz (2001, p. 7), essa é a base analítica para as percepções das relações internacionais centradas no equilíbrio de poder. O conflito, portanto, decorre da competição e da atividade social dos países em relação aos demais atores das relações internacionais.

Na anarquia presente nas relações internacionais, não há harmonia natural de interesses. Um Estado pode buscar lograr resultados favoráveis mediante sua própria capacidade, seja militar, econômica ou política, aumentando a eficiência das políticas que adota para obter seus objetivos. As desavenças entre liberais e realistas clássicos nesse ponto concernem não às características do sistema internacional, segundo Jervis (2003, p. 279), mas se os conflitos são necessários à obtenção dos objetivos dos Estados. Para os realistas, quando cada Estado é capaz de definir políticas próprias, independentemente da submissão aos demais, qualquer ator pode utilizar a força para atingir suas metas. Assim, quando os benefícios superarem os custos de uma ação militar, surgiria o conflito. Já os neoliberais, adotando posição diversa, acreditam que há grande potencial para cooperação na interação entre Estados e que, enquanto esse conjunto de vertentes para negociação e benefício mútuo existir, os conflitos serão evitados.

O otimismo dos liberais não corresponde a algumas dificuldades presentes no sistema internacional. As análises liberais tendem a focar na possibilidade de uma melhora ética interna dos Estados ou na possibilidade da regulação por meio de normas internacionais. Esses dois elementos seriam complementares, a execução da lei estaria submetida à adequação voluntária dos Estados em busca de incluir valores morais às ações esta-

tais. Por conseguinte, as variações de capacidade entre as nações não apresentariam maior grau de conflitos, se concebidas dentro dos paradigmas liberais. Os Estados buscariam atingir seus interesses dentro do conjunto de limitações imposto por esses dois elementos.

A perspectiva liberal apresenta, portanto, seu valor sob a condição de racionalidade do sistema internacional. Se a cooperação é definida como análise racional de perdas e ganhos, havendo grande potencial de ajuda mútua entre os países inexplorados, os conflitos devem ser considerados como irracionais, argumenta Waltz (2001, p. 169). No entanto, uma ação completamente racional implicaria reconhecer que o bem-estar individual depende do sucesso dos demais atores, bem como decorre do reconhecimento suficiente das ações dos outros atores dentro de um sistema. As dificuldades não concernem exclusivamente à ação dos atores individuais, mas também à capacidade de avaliação das perspectivas da estrutura do sistema e das possibilidades derivadas da interação entre Estados. O paradigma liberal, logo, adequa-se a uma condição de benefícios recíprocos, ainda que algum agente receba mais que os demais.

No entanto, em um jogo de soma zero<sup>1</sup> (Waltz, 1979, p. 70), a perspectiva liberal torna-se precária ao tentar delimitar as expectativas estruturais dos atores, tendo em vista que os 5 pressupostos do realismo de Mearsheimer, quando levados em conjunto, acabam por criar incentivos para os Estados agirem, algumas vezes, de forma agressiva, apresentando, consequentemente, três padrões de comportamento, como descreve Mearsheimer (2013, p. 11).

Em primeiro lugar, os Estados do sistema internacional temem uns aos outros. Demonstram desconfiança e preocupam-se com o fato de a guerra poder ocorrer a qualquer momento. Antecipam o perigo. Há pouco espaço para a confiança entre os Estados. Embora o nível de medo varie no tempo e no espaço, nunca poderia ser reduzido a um nível marginal.

1 Jogo de soma zero é aquele em qual, segundo Waltz (1979, p. 70), cada potência vê a perda de um país como o ganho de outro. Waltz dá o exemplo da supranacionalidade europeia, que só surge como resposta à mudança estrutural do sistema com a decadência do poder europeu e a mudança de um sistema bipolar para multipolar com a dissolução da União Soviética. Assim, enquanto os países europeus constituíam o centro do sistema, a integração europeia seria nada menos do que um sonho, tendo em vista a predominância da competição inerente a um jogo de soma zero.

Em segundo lugar, cada Estado no sistema internacional tem como objetivo garantir a sua própria sobrevivência. Isso porque os outros Estados são ameaças potenciais e porque não existe uma autoridade internacional para salvá-los quando surge o perigo. Os Estados não podem depender de outros para a sua segurança. Cada Estado tende a ver a si próprio como vulnerável e sozinho e, por isso, tem como objetivo garantir a sua sobrevivência. Os Estados funcionam num sistema de “autoajuda”. Essa ênfase na autoajuda não impede os Estados de formarem alianças, mas as alianças são apenas “casamentos” temporários de conveniência, que podem ser desfeitos a qualquer momento.

Em terceiro lugar, os Estados no sistema internacional têm como objetivo maximizar as suas posições de poder relativas a outros Estados. A razão é simples: quanto maior for a vantagem militar de Estado em relação a outros, mais seguro é. Todos os Estados gostariam de ser o poder militar mais formidável do sistema, porque essa é a melhor forma de garantir a sobrevivência em um mundo que pode ser muito perigoso.

No sistema internacional, segundo Mearsheimer, prevalecem, logo, padrões de comportamento referentes ao medo, à autoajuda e à maximização de poder relativo. Consequentemente, na anarquia, não se observa harmonia de interesses automática. A ausência de uma autoridade para prevenir e ajustar os problemas decorrentes de choques de interesses significa que a guerra é, em algumas conjecturas, instrumento inevitável para a ação estatal. A conduta do Estado pauta-se pelo aumento do seu bem-estar. As ações racionais de um Estado buscam, portanto, legitimar os objetivos perseguidos, o que levaria a uma diminuição dos níveis socioeconômicos dos demais países. Uma vez que a competição tenha início, as partes vincular-se-iam aos seus interesses, reduzindo as possibilidades de cooperação.

Nesse sentido, um tipo de ato estatal racional, segundo Waltz (2001, p. 192), pode ser considerado de duas formas: 1) quando produz um resultado satisfatório no longo prazo; ou 2) quando é baseado no cálculo de fatores, incluindo as ações dos demais atores. Assim, um ato que possa ser previsto dentro de determinadas possibilidades, ainda que erroneamente, e que acarrete benefícios ao Estado pode ser considerado equivocado, mas racional. A recíproca também é verdadeira. Uma conduta estatal, apreciada como racional, pode implicar resultados deletérios à nação, quando

a estrutura do sistema influenciar em conjecturas diversas das previstas pelo agente.

Uma solução imperfeita pode surgir, ainda que represente valor abaixo do ótimo possível de ser obtido pelos atores internacionais. Em uma situação de anarquia, ganhos relativos são mais importantes do que ganhos absolutos. O dilema da segurança, em conjunto com as condições sob as quais os Estados se inserem no sistema internacional, impõe constrangimentos a uma política externa considerada racional. A sanção para aqueles que desconsideram as restrições estruturais, como afirma Waltz (2001, p. 201), é a própria sobrevivência do Estado.

Logo, a liberdade de ação de um Estado é delimitada pela conduta de outros Estados. Os fatores que distinguem a política internacional de outras espécies de jogos são: os riscos dos Estados considerados de importância ímpar; a anarquia do sistema internacional; os recursos militares e econômicos disponíveis aos Estados; e a condição de que o uso da força política não exclui outros meios de obter os resultados. A regra principal seria, segundo Waltz (2001, p. 205): faça o necessário para vencer. Quando Estados agem segundo essa política, outros Estados podem ajustar sua conduta conforme as interações dos demais. As oportunidades e as vantagens da estrutura delimitam o âmbito de ação dos Estados no sistema internacional.

A existência de um comportamento moral dos Estados fica, portanto, condicionada pela previsibilidade de conduta e de segurança transmitida pelo sistema. Em um sistema anárquico, no qual tal segurança é ameaçada, a moralidade submete-se à necessidade de assegurar a sobrevivência do Estado. As circunstâncias impostas pela realidade alteram os caminhos possíveis à obtenção da melhora de bem-estar desejado. Assim, o equilíbrio de poder é resultado da condição de anarquia e, subsequentemente, das relações empreendidas entre Estados com esse objetivo como constrangimento às suas ações.

## **2. Teorias sistêmicas e reducionistas**

Uma teoria organiza fenômenos para que eles sejam vistos como mutuamente dependentes. Segundo Waltz (1979, p. 10), a dificuldade de relacionar fatos em perspectivas isoladas para produzir formulações

teóricas envolve observar um padrão até então não visto. Nesse sentido, as teorias são um exercício de criatividade associada à realidade. Uma vez que se compreende a dinâmica subjacente aos fenômenos, definem-se as operações verificadas no elemento empírico para produzir axiomas. Destacam-se, portanto, os princípios causais que influenciam ou formam a matéria estudada.

Para facilitar tal empreendimento, segundo Waltz (1979, p. 11), seriam necessários alguns requisitos: isolar, ou seja, observar as ações e interações de um pequeno número de fatores e forças; abstrair, deixando de lado certas coisas para focar em outras de maior relevância; agregar, juntar elementos díspares de acordo com um critério derivado do propósito teórico; idealizar, agir como se fosse possível atingir um nível de perfeição ainda que tal seja impossível. Dessa forma, construir-se-ia um arcabouço lógico capaz de evitar incertezas e impressões distantes do rigor científico.

As teorias indicam os conectores, o que é conectado e como esse vínculo é realizado. Para Waltz, como afirma Schweller (2003, p. 319), teorias que combinam variáveis causais sub sistêmicas tendem a ser reducionistas, pois dependem de atributos nacionais ou subnacionais para explicar resultados na esfera internacional. Ainda que tal percepção fosse condizente com a realidade, seria inconcebível explicar fenômenos internacionais apenas com fatores internos dos Estados. Haveria, portanto, um determinismo minimalista das interações internacionais.

Com uma abordagem reducionista, declara Waltz (1979, p. 18), o todo é compreendido mediante o conhecimento dos atributos e interações de suas partes. No campo internacional, seria buscar compreender a política internacional por intermédio dos processos decisivos e da burocracia nacional. Definir a estrutura do sistema internacional, portanto, consistiria em identificar características nacionais com os atributos que a teoria busca explicar. Assim, as teorias podem pecar por transmitir uma percepção demasiado simplista e parcial da seara internacional.

Uma teoria sistêmica, por outro lado, demonstra como dois níveis operam e interagem, diferenciando-os. Esse tipo de abordagem separa a estrutura dos aspectos internos das unidades do sistema. A delimitação da estrutura necessariamente omite as características e os atributos das unidades, preservando os princípios que regem o centro do sistema.

Desse modo, é possível distinguir mudanças de estrutura que transformam o espaço dentro das unidades que compõem o sistema.

Logo, as preocupações primordiais da política internacional e os possíveis ganhos com uma teoria sistêmica são dois, como expressa Waltz (1979, p. 40): primeiro, traçar os caminhos de sistemas internacionais diferentes, por exemplo, ao indicar provável durabilidade e possibilidade de conflito; segundo, demonstrar como a estrutura do sistema afeta as unidades que interagem e como essas afetam a própria estrutura do sistema. Estruturalmente, uma teoria sistêmica descreve e compreende as pressões a que os Estados estão submetidos (1979, p. 71) e como reagem aos constrangimentos dentro das idiossincrasias de cada Estado, isto é, como reagem aos incentivos recebidos da estrutura do sistema.

O conceito de estrutura do sistema age como constrangimento aos atores, uma restrição que pode produzir diversos efeitos nos Estados conforme as características singulares de cada sistema. A estrutura conduz os atores a agirem de certas formas, não de outras, produzindo possibilidades de ação que serão escolhidas pelas burocracias dos países. Criam-se, assim, padrões de comportamento dos Estados, que serão alterados conforme as características dos países e a busca de obtenção de resultados mais eficientes.

Teorias sistêmicas, portanto, como argumenta Schweller (2003, p. 320), explicam por que unidades diferentes se comportam e, apesar das variações, produzem resultados que recaem dentro de expectativas prováveis. Causas no nível das unidades e do sistema interagem, em consequência dessa interação, explicações que se limitam ao nível das unidades são errôneas. Então, se a teoria permite o manuseio desses dois níveis, a explicação adotada assegura a compreensão de mudanças e de continuidades em um sistema.

A incorporação das restrições impostas pela estrutura do sistema permite demonstrar que mudanças no nível das unidades têm menor tendência de afetar a obtenção de resultados do que uma alteração nas características essenciais do próprio sistema. Assim, o conceito de estrutura apresenta-se não estático, mas sim passível de mudanças durante o tempo. As estruturas são dinâmicas em virtude do efeito de alterar o comportamento dos atores e afetar o resultado das interações entre eles.

Dessa forma, em dadas circunstâncias similares, pode haver comportamento consonante com a estrutura entre diversas unidades que, portanto, demonstrarão ações similares no sistema internacional.

No entanto, não é possível prever como as unidades irão reagir às pressões do sistema sem conhecimento prévio das suas disposições internas. As teorias sistêmicas explicam o entorno no qual os países se inserem e as condições sob as quais as unidades interagem entre si para obter maior bem-estar ou maior eficiência das suas políticas. Tampouco uma teoria com esses predicativos torna-se mera repetição de paradigmas, uma vez que discontinuidades podem ocorrer devido a mudanças na estrutura ou nas disposições internas dos Estados.

Teorias sistêmicas, por conseguinte, explicam como a organização de um campo age como constrangimento e distribuição de forças nas unidades que interagem entre si. Há uma descrição das forças às quais as unidades se submetem. Dessas inferências é possível especular acerca das ações e do destino das unidades, isto é, como elas competem e se ajustam ao convívio uma das outras, se sobrevivem ou perecem no sistema internacional. Logo, segundo Waltz (1979, p. 72), as dinâmicas de um sistema limitam a liberdade e o comportamento das unidades, tornando os seus resultados mais previsíveis.

Ainda que as interações mais frequentemente ocorram ao nível das unidades, as implicações das interações não podem ser compreendidas sem o conhecimento da situação na qual tais relações ocorrem. O destino dos Estados é estritamente vinculado à conjuntura estrutural sobreposta. A análise dos Estados no seu entorno, portanto, deve abranger a percepção dos princípios que regem o sistema, bem como das expectativas de alteração das estruturas em que se inserem.

Assim, grande parcela da eficácia explicativa da teoria realista encontra-se na capacidade do sistema de delimitar as oportunidades e os riscos da conduta estatal diante dos constrangimentos emanados da estrutura internacional. A estrutura age, por conseguinte, como seletor das ações proferidas pelos Estados. As intenções e os comportamentos adequam-se às premissas definidas pelos parâmetros do sistema. Por si própria, a estrutura não provoca nenhum resultado específico, como afirma Waltz (1979, p. 74), mas afeta os Estados indiretamente, mediante alteração das políticas adotadas na seara internacional. Os efeitos podem ser de

dois tipos: socialização dos atores ou competição entre eles. Apesar disso, a estrutura do sistema afeta diretamente a relevância desses efeitos na sociedade internacional.

### **3. Mudança sistêmica**

Para definir uma estrutura, é necessário desconsiderar como as unidades interagem umas com as outras e concentrar em como elas se diferenciam em relações às demais. Waltz (1979, p. 80) descreve que a forma como as unidades estão posicionadas ou circunscritas é essencial à definição das características de um sistema. A disposição da estrutura é, portanto, uma propriedade do sistema. Assim, apenas mudanças no concerto do sistema causam alterações sistêmicas.

Dessa forma, três aspectos caracterizam uma perspectiva sistêmica da sociedade internacional. Primeiro, as estruturas persistem, enquanto que a personalidade e o comportamento dos governantes, bem como as interações entre os Estados, podem variar amplamente. Uma estrutura logra, por conseguinte, separar-se das ações e das interações dos Estados. Assim, demonstram-se maiores estabilidade e previsibilidade, uma vez que se distinguem de alterações aleatórias e irracionais dos Estados e dos indivíduos.

Segundo, uma definição de estrutura aplica-se a âmbitos de diferentes áreas, se o arranjo entre as partes é similar. A efetividade de um sistema, quando os elementos se conjugam de forma similar, pode ser transferida para fenômenos diferentes. Dessa forma, uma análise sistêmica de um fato social pode ser utilizada em outra matéria empírica quando a disposição entre as relações das unidades é congênere ao fato principal. Uma análise sistêmica, portanto, apresenta maior abrangência analítica do que outras perspectivas teóricas.

Terceiro, as teorias sistêmicas podem, com alguma adaptação, ser aplicadas a outras áreas da ciência. A análise de um fato, não obstante poder apresentar similaridades com outros fenômenos, não apresenta congruência perfeita. Assim, é imprescindível adequar o fato à teoria aplicada. Os parâmetros sistêmicos, ainda que expliquem satisfatoriamente as questões levantadas, devido à sua organicidade, preservam as características essenciais do fenômeno na explicação epistemológica.

Ainda que um sistema seja formado por uma estrutura e unidades que interagem, não há completa relação, ou melhor, identidade com os verdadeiros referenciais empíricos. Aqueles são conceitos abstratos, enquanto esses são concretos. Uma estrutura não pode, quando se busca maior verossimilhança, circunscrever-se apenas aos elementos materiais do sistema, mas também deve ser concebida como o arranjo das unidades dentro da estrutura do próprio sistema e dos constrangimentos impostos aos atores.

O conceito de estrutura, portanto, é baseado no fato de que unidades diversamente justapostas e combinadas comportam-se diferentemente e, ao interagir, produzem resultados dispares. A estrutura, nesse contexto, define-se conforme a ordenação das partes do sistema ocorre. Não obstante, atores políticos agem e comportam-se peculiarmente conforme as suas funções no sistema encontram-se pré-determinadas. As suas ações, portanto, decorrem de constrangimentos enfrentados consoante as interações dentro da estrutura do sistema.

A política doméstica permitiria elucidar alguns pontos dessa definição e da transição entre estruturas do sistema. Segundo Waltz (1979, p. 81), no âmbito interno, as unidades – instituições e agências – colocam-se em relações de superordenação e subordinação. Os atores políticos diferenciam-se consoante os níveis de autoridade e as competências que exercem dentro da unidade governamental. Assim sendo, a especificidade de funções e papéis dentro de um sistema denota o progresso de cada Estado, aferindo conteúdo diferente a cada elemento da estrutura conforme as informações designadas pelo sistema.

Estruturas políticas modelam os processos políticos. Em resumo, uma estrutura doméstica, por exemplo, define-se consoante três fatores: inicialmente, pelos princípios pelo qual é ordenada; segundo, pela especificação de funções de unidade formalmente diferentes; e, terceiro, pela distribuição de capacidade entre as unidades.

Assim, uma estrutura política produz similaridades no processo e no desempenho da ação do Estado, enquanto tal estrutura permaneça ativa. Similaridade, contudo, não é uniformidade. A estrutura atua como uma causa das ações e condutas futuras dos Estados, mas não é o único fator relevante nos resultados vindouros. As partes de um governo apresentam comportamentos bem diferentes devido ao efeito da estrutura política

sobre suas ações. A autoridade soberana interna reduz essa diversidade de perspectivas sobre a capacidade de conduta estatal na sociedade internacional. Assim, o sistema estatal interno é ordenado, diferenciando-se da sociedade internacional caracterizada pela anarquia.

O sistema político internacional é formado pela coação de unidades em um sistema de autoajuda, como observamos neste artigo. A estrutura internacional é, por outro lado, formada pela conjuntura política (Carr, 1981) de um período histórico determinado, sejam sistemas de cidades-estados, Estados-nacionais ou impérios. Esse tipo de estrutura origina-se da coexistência entre as unidades políticas. O sistema internacional, por conseguinte, constrói-se naturalmente, uma vez que as unidades atuam buscando satisfazer seus interesses. Dessa forma, a interação dessas condutas constrangidas pela estrutura implica a formação subsequente do sistema internacional.

Nesse sentido, a inexistência de um sistema internacional organizado seria vantajosa para a maioria dos países, pois evitaria resistências a pressões decorrentes das ações de outros atores. A coação das unidades, portanto, produz um cenário dinâmico abaixo do equilíbrio de Pareto<sup>2</sup> (Andreu, p. 307), derivado da atuação dos estados na obtenção de seus desígnios.

Os Estados têm a intenção precípua de submeter suas perspectivas de ganhos e vantagens a outros atores. A formação do sistema, contudo, é resultado da interação necessária entre condutas de unidades que agem egoisticamente. Assim, a estrutura sistêmica constrói-se pelos constrangimentos causados pelas relações mútuas entre as nações.

Os objetivos buscados pelas unidades são diversos, variando da intenção de reforma da estrutura à manutenção do *status quo*, conforme a análise feita pelos países dos aspectos do sistema internacional. Não obstante isso, a sobrevivência é um pré-requisito para qualquer caminho tomado pelos Estados. A necessidade de manter a sobrevivência no sistema é o campo de ação, dentro de um mundo no qual a segurança não é devida-

2 O equilíbrio de Pareto (também conhecido como ótimo de Pareto ou eficiência de Pareto) é um conceito da Economia e da Teoria dos Jogos que descreve uma situação em que nenhuma parte pode ser beneficiada sem que outra pessoa seja prejudicada. Em termos simples, uma situação é eficiente, nos termos definidos por Pareto, se não for possível melhorar a situação de algum ator sem prejudicar outra parte.

mente garantida, no jogo na esfera internacional. Todavia, o sistema não se resume a essas condutas. Estados podem preferir agir em proteção de outros Estados ou preferir demonstrações de poder brando<sup>3</sup> ao cooptar parceiros potenciais dentro da estrutura.

A estrutura, porém, possibilita selecionar os comportamentos que devem ser determinantes para os Estados. Dentre as interações entre as partes, desenvolvem-se estruturas que recompensam ou punem certas condutas que aceitam ou não as condições contidas nas premissas do sistema. Isso ocorreu, por exemplo, com a Rússia, logo após o fim da Guerra Fria, e com a Ucrânia, a partir de 2014, após a anexação da Crimeia, com perda de poder e de território. Assim, diz Waltz (1979, p. 92), a estrutura condiciona os meios para que aqueles que agem conforme ou contra os constrangimentos estruturais ascendam ou pereçam na tentativa de atingir o topo do sistema e permaneçam nessa condição por muito tempo. Os jogos criados pelo sistema constituem-se pela estrutura que define qual unidade tem mais possibilidade de prosperar, ou qual conduta é necessária para tal êxito. Nesse contexto, mais recentemente, os Estados Unidos da América passaram a enfrentar concorrência estrutural no campo econômico e da segurança por outros atores, como é o caso da ascensão da China, que busca, em princípio, substituir a influência americana na África e na América Latina.

Vale ressaltar que os Estados não são os únicos atores internacionais, porém são aqueles que alteram, mais frequentemente, a ordem internacional. As estruturas, portanto, não são delimitadas por todos os atores igualmente. Alguns têm maior relevância na construção dessa dinâmica, principalmente aqueles com maior capacidade ou habilidade para atuar dentro do enquadramento sistêmico. Assim, apenas algumas unidades apresentam-se com relevância maior nas interações decorrentes da estrutura do sistema.

Tal referência não exclui a assertiva de que os Estados são unidades dentro de um sistema. A aceção dos Estados na estrutura sistêmica signi-

3 O termo “poder brando” foi cunhado por Joseph S. Nye Jr. no artigo “Soft Power” da publicação “Foreign Policy”, n. 80, Twentieth Anniversary (Autumn, 1990), p. 153-171. “Washingtonpost. Newsweek Interactive, LLC”, 1990. Nye argumentou que a noção tradicional de poder (militar e econômico) já não era suficiente para moldar as relações internacionais em um mundo globalizado. Em vez disso, os países deveriam também concentrar-se na atração e na persuasão para aumentar a sua influência sobre outros países.

fica dizer que eles são unidades políticas autônomas. Os Estados, portanto, constroem a dinâmica de interação a partir das estruturas domésticas e das expectativas internacionais dos demais Estados. Esse cenário deve continuar no longo prazo, uma vez que as organizações internacionais ainda carecem de supranacionalidade,<sup>4</sup> bem como os Estados ainda apresentam uma taxa de mortalidade pequena.

Não obstante isso, o conceito de soberania adquire conteúdo diverso em uma teoria sistêmica. A soberania revela uma dualidade entre independência e dependência. Ser soberano não implica estar alheio a qualquer tipo de limitações ou constrangimentos em suas ações, especialmente no sistema internacional. Isso conduz à aceção do Estado como unidade racional que pode escolher, verificados os constrangimentos, como enfrentar os seus problemas externos e internos. Há, dessa forma, dependência da disposição da estrutura imposta pelo sistema, bem como independência, pois pode não haver estrita correlação entre os constrangimentos e os resultados. Assim, o Estado pode escolher os meios considerados mais eficazes para a obtenção de seus interesses, sem, contudo, obter o resultado ótimo que objetiva, isto é, aquele que leva à melhor situação possível para o ator do sistema, de acordo com as regras do jogo e os objetivos dos participantes, o que resultaria, conforme Andreu (1995, p. 235), no denominado equilíbrio de Nash.<sup>5</sup>

A possibilidade de escolha de ação é determinada, a partir de então, pela distribuição de capacidades entre as unidades do sistema. Como o aspecto funcional, delimitado pela noção de soberania, é formalmente similar a todos os Estados, a disparidade de poderio restringe a conduta dos Estados mais fracos, além de reforçar a atuação das nações maiores. As superpotências, por exemplo, circunscrevem as nações mais relevantes em estruturas, amiúde, por elas elaboradas. A capacidade de realizar ações significativas, portanto, é essencial à consolidação dos aspectos do sistema internacional, como se verifica após a mudança do mundo bipolar da Guerra Fria, com as mudanças sistêmicas acima analisadas, observadas recentemente.

4 Com a singular exceção do processo de supranacionalidade observado na Europa do pós-guerra, especificamente consolidado na integração por intermédio da União Europeia.

5 O equilíbrio de Nash ocorre quando nenhum jogador pode melhorar sua situação individualmente, dada a estratégia dos outros jogadores. Ou seja, cada jogador escolhe sua melhor estratégia, levando em conta as escolhas dos outros jogadores.

#### 4. Considerações finais

A estrutura, como afirma Waltz (1979, p. 97), muda com as alterações na distribuição de capacidades por intermédio das condições distribuídas no sistema; bem como as mudanças na estrutura influenciam as expectativas de todos os atores no sistema internacional e a forma com a qual os resultados serão obtidos. O conteúdo da noção de estrutura é, assim, constituído pelas relações entre unidades decorrentes de suas capacidades diferentes. As relações entre Estados são definidas pelo poder que exercem entre si. Dessa forma, a noção de poder é um atributo relacional, uma vez que deve ser aferido em função do conjunto de unidades de um sistema, apenas conforme a distribuição de suas capacidades.

Conforme Waltz (1979, p. 98), da mesma forma que as relações unicamente baseadas na expectativa de interação com outras unidades não devem ser consideradas para conceitos estruturais, as relações entre um grupo de países podem revelar algo acerca da disposição relacional de devido país à sua relevância estrutural. Assim, podem-se definir as características da estrutura e do poder do país dominante perante a área de influência e os demais países do sistema, como um todo.

Uma estrutura de política internacional é definida conforme agrupamentos de nações. Logo, um mundo multipolar, em que poucas potências se separam em duas alianças, não deixa de ter uma estrutura de compartilhamento de poder por vários países. Contudo, o fim de uma estrutura bipolar, pela decadência de uma das potências, tem efeito na remodelação que ocorre na estrutura do sistema, porque a distribuição de poder não corresponde à estrutura anterior do sistema internacional, como pode ser observado nas tensões geopolíticas do início do século XXI.

Ao definir as características e a moldura do sistema, torna-se imprescindível compreender a distribuição de capacidades internas e externas que possibilitem a tomada de ações quando houver interação com as outras unidades do sistema na seara internacional. No entanto, apesar de Waltz desconsiderar a unicidade entre mudanças na seara interior dos Estados com mudanças no exterior, a transição verificada com o fim da bipolaridade entre as superpotências (Estados Unidos e União Soviética) revela um fenômeno híbrido. As alterações nas características do sistema internacional resultaram em constrangimentos sistêmicos aos principais

atores. A resposta ao condicionamento estrutural do pós-Guerra Fria – desmantelamento do vínculo federativo, no caso da Federação Rússia, ascensão da Organização do Tratado do Atlântico Norte sobre os países do outrora bloco soviético, acirramento da competição tecnológico-comercial entre EUA e China e a reação americana contra a perda progressiva de dominância econômica e estratégica – provocou transformações na distribuição de poder no nível internacional.

Dessa forma, o sistema internacional teve alterada a correlação de capacidades entre os países, acarretando renovação da estrutura do sistema, tendo em vista como os países vêm reagindo aos novos constrangimentos do sistema.

A decadência do poder político-econômico dos EUA e o ressurgimento da Rússia e da China como atores globais ocasionaram mudanças significativas no equilíbrio de poder mundial, resultando em nova configuração das relações internacionais. Nesse sentido, a Guerra contra a Ucrânia, iniciada em 2022, revela-se como consequência lógica da competição entre os países, nesse condicionamento estrutural surgido no século XXI.

Assim, pode-se compreender a política externa conforme a teoria de Waltz, especificando-se na perspectiva realista conforme a aferição pragmática dos constrangimentos estabelecidos pelo sistema internacional. Construindo uma perspectiva de adequação ao ambiente internacional consoante as expectativas, interesses e tipos de jogos enfrentados pelos países durante a transição do poder relativo no contexto de estrutura, que levariam a alterações pragmáticas, culminando em diversos conflitos localizados, como é o caso da atual Guerra da Ucrânia. A política externa dos Estados, portanto, encontra-se em um período de redefinição do seu lugar no mundo, tendo em vista a natureza estrutural da sociedade internacional. Por conseguinte, o realismo continua relevante como teoria capaz de compreender as relações internacionais.

Nesse sentido, o realismo estrutural de Waltz implica que os países, em virtude da incerteza acerca das ações condicionantes dos demais atores, devem procurar maximizar a sua segurança. O sistema apresenta-se, portanto, com uma estrutura competitiva. O destino de cada Estado depende das respostas às ações dos outros Estados, segundo Waltz (1979, p. 127). Contudo, as respostas às contingências externas não estão

limitadas ao âmbito militar. Há outros mecanismos para atuar na defesa do interesse nacional, ainda que sejam limitados pelas restrições estruturais.

A perspectiva de Waltz, por conseguinte, permite compreender os fenômenos atuais dentro de uma sociedade internacional modificada após o fim da Guerra Fria, em função do condicionamento externo e da adoção de políticas, hoje denominadas como *hard power* e *soft power*. Por fim, a teoria realista permite analisar o comportamento da política externa dos países sem alijar alterações perceptíveis na realidade contemporânea, reforçando a validade interna e externa da análise acadêmica com fulcro no realismo político em suas diversas abordagens nas relações internacionais.

## Referências

ANDREU Mas-Colell; Michael D. WHINSTON; Jerry R. Green. **Microeconomic theory**. Oxford University Press, Year: 1995.

ARON, Raymond. **Peace and War: a Theory of International Relations**. New Jersey: Transaction Publishers, 2003.

BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the Structure of International Security**. Cambridge University Press, 2003.

CARR, Edward Hallet. **Vinte anos de crise: 1919 – 1939**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1981.

JERVIS, Robert. Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Progress in International Relations Theory**. MIT Press, 2003.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

MEARSHEIMER, John J. **The False Promise of International Institutions**. International Security. Vol. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

MEDEIROS *et al.* **Clássicos das relações internacionais**. São Paulo, Editora HUCITEC, 2010.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília Editora Universidade de Brasília, 2003.

SCHWELLER, Randall L. The Progressiveness of Neoclassical Realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Progress in International Relations Theory**. MIT Press, 2003.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Addison Wesley Publishing Company, 1979.

\_\_\_\_\_, **Man, the State and War**: a Theoretical Analysis. New York: Columbia University Press, 2001.



## Sala de Visitas

### ARTIGOS

**A Máquina de Guerra  
do século XXI: logística,  
informação e PsyOps  
alimentadas por dados**  
*21<sup>st</sup> Century Warfare: Logistics,  
Information, and Data-Driven  
Psychological Operations*

Isabela Rocha

Claudio Andrés Tellez Zepeda

Joscimar Souza Silva

**O pacto Kellogg-Briand à luz  
das cosmovisões antinômicas  
da realpolitik e do idealismo  
político no contexto das  
relações internacionais**

*The Kellogg-Briand Pact in  
Light of Antinomic Worldviews:  
Realpolitik and Political  
Idealism in International  
Relations*

Jonas Pereira dos Santos



### Isabela Rocha

Mestra em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol-UnB). Membro da diretoria do Fórum para Tecnologia Estratégica dos BRICS+. Coordenadora do Grupo de Trabalho em Estratégia, Dados e Soberania do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional do Instituto de Relações Internacionais (Gepsi-Irel) e membro do Grupo de Pesquisa Informação Pública e Eleições (IPÊ), ambos da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de comportamento político, ciências sociais computacionais e relações internacionais. **Contato:** rocha@bricstechforum.org.

### Claudio Andrés Tellez Zepeda

Doutor em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio), matemático e doutorando em Física (ITA/SP). Membro do Grupo de Trabalho em Estratégia, Dados e Soberania do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional do Instituto de Relações Internacionais (Gepsi-Irel) e do Grupo de Teoria, Arte e Política (GTAP) do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). **Contato:** tellez.ca@gmail.com.

### Joscimar Souza Silva

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) e compõe a Diretoria da Associação Brasileira de Pesquisadores Eleitorais (Abrapel). Pesquisador-líder do Grupo de Pesquisa Informação Pública e Eleições (IPÊ) na UnB. Tem experiência na área de comportamento político e eleitoral, comunicação política e opinião pública. **Contato:** joscimar.silva@unb.br.

# A Máquina de Guerra do século XXI: logística, informação e *PsyOps* alimentadas por dados

*21<sup>st</sup> Century Warfare: Logistics,  
Information, and Data-Driven  
Psychological Operations*

## Resumo:

Neste trabalho, abordamos a proliferação de conteúdo no Éter comunicacional e seu impacto na Máquina de Guerra contemporânea, destacando a relevância da natureza transnacional dos dados. Nosso objetivo é articular a atualização de alguns conceitos-chave de Clausewitz e Sun Tzu, enfocando logística, informação e PsyOps (operações psicológicas) no século XXI. Argumentamos que, na era digital, Força e Tática envolvem controle da informação, enquanto inteligência requer análise em meio à desinformação. Demonstramos como a Identidade Nacional é influenciada por narrativas transnacionais, desafiando a coesão nacional, e discutimos os desafios da preservação da coesão social e resiliência psicológica diante de influências disruptivas por meio dos conceitos de Moral e Vontade. Este estudo contribui para o campo da ciência política, estudos de segurança, estudos estratégicos e defesa ao oferecer uma análise das dinâmicas contemporâneas da guerra e da segurança em um mundo cada vez mais digitalizado e interconectado.

## Palavras-chave:

Máquina de Guerra; Éter comunicacional; Estratégia de dados; Inteligência; PsyOps.

## Abstract:

*In this paper we address the proliferation of content in the communicational Ether and its impact on contemporary warfare, highlighting the relevance of the transnational nature of data. Our goal is to articulate and update some key concepts from Clausewitz and Sun Tzu, focusing on logistics, information, and Psyops in the 21st century. We argue that, in the digital era, Force and Tactic involve control of information, while Intelligence requires analysis amidst disinformation. We demonstrate how National Identity is influenced by transnational narratives, challenging national cohesion, and discuss the challenges of preserving social cohesion and psychological resilience in the face of disruptive influences through the concepts of Morale and Will. This study contributes to the fields of political science, security studies, strategic studies, and defense by offering an analysis of the contemporary dynamics of war and security in an increasingly digitalized and interconnected world.*

## Keywords:

*War Machine; Communicational ether; Data strategy; Intelligence; PsyOps.*

## 1. Introdução

Na atualidade, testemunhamos a produção e proliferação exponencial de conteúdos no Éter, conceito proposto por Hardt e Negri (2004) para denotar um espaço comunicacional desterritorializado que desafia diretamente o exercício tradicional da soberania por parte dos Estados. A despeito de alguns autores terem caracterizado a época contemporânea como Era da Informação, seja como momento de transição da sociedade industrial (segunda onda) para um momento de predomínio de articulações informacionais (terceira onda) (Toffler, 1980), seja pela ascensão e consolidação da sociedade em rede com um desenvolvimento econômico baseado no informacionalismo (Castells, 1996) que a literatura diverge sobre os efeitos nos Estados nacionais (Castells, 2018; Norris; Inglehart, 2009), talvez seja mais adequado descrever a época atual como Era dos Dados, como proposto por Rhukuzage (2020). Afinal de contas, a humanidade produz, diariamente, quantidades cada vez maiores de dados (*bytes*) que precisam ser devidamente identificados, coletados, filtrados e submetidos a processos analíticos para a produção de informações capazes de orientar escolhas e processos decisórios.

Assim como o Éter transcende as fronteiras físicas, os volumes massivos de dados (*big data*) fluem livremente pelas redes globais de comunicação. Ademais, como os *big data* são gerados continuamente a partir de diversas fontes e não se confinam a espaços físicos, isso dificulta sua regulação e controle por parte das autoridades estatais. Finalmente, assim como o Éter é um espaço de rápida disseminação de ideias, opiniões e movimentos de caráter político e social, o volume praticamente inmensurável dos *big data* possibilita que corporações globais e organizações políticas possam disseminar informações/desinformações capazes de influenciar narrativas e mobilizar grupos sociais, manipular preferências individuais e estabelecer padrões comportamentais (Schüz; Jones 2024; Altay *et al.*, 2023).

Dessa forma, assumimos neste trabalho o pressuposto teórico de que, no Éter, os dados – especialmente em volume massivo – são uma importante força motriz da sociedade digital e sua natureza transnacional constitui um ativo estratégico inestimável, dada a sua capacidade, ainda pouco estudada, de mobilizações comportamentais e atitudinais em sujeitos envolvidos pelo Éter. Podemos tratar desses aspectos ao estudar

mobilizações e ativismo político, processos eleitorais, mas pouco tem sido produzido sobre isso de maneira aplicada ao estudo das guerras. Considerando essa lacuna, a pergunta de pesquisa que estabelecemos é: **como o uso massivo de dados em contextos de guerra pode ser compreendido a partir do cânone teórico?** Para iniciar uma incursão neste debate, realizamos aqui um levantamento bibliográfico no campo da Ciência Política e Relações Internacionais buscando lançar luz sobre o tema. A fim de exemplificação, o artigo remete ao atual contexto de guerra entre Israel e Palestina (2023-2024), e o desenvolvimento de novas tecnologias de guerra no contexto da Guerra na Ucrânia (2022-2024), pensando na discrepância de forças e de dados disponíveis para uso no referido contexto bélico, assim como no conflito na região de Nagorno-Karabakh entre a Armênia e o Azerbaijão no ano de 2020, quando *drones* foram utilizados pela primeira vez em escala massiva.

Reconhecemos que parte da literatura disputa a afirmativa das consequências socioculturais da globalização das tecnologias digitais sobre as culturas locais. Estudando os padrões culturais a partir da teoria do desenvolvimento humano, Norris e Inglehart (2009) duvidam da capacidade das tecnologias de comunicação globalizadas de afetar decisivamente as culturas nacionais, argumentando que os padrões culturais se alteram de maneira lenta e processual, estando essa mudança mais relacionada a fatores geracionais do que a efeitos da globalização das comunicações. Porém, estudos locais, balizados na mesma teoria de Norris e Inglehart, têm apontado que a ampliação do acesso às mídias digitais tem provocado alterações atitudinais e no comportamento político de gerações mais jovens e com maior mobilidade cognitiva (Moreno, 2018; Telles; Mundim; Lopes, 2015; Silva, 2021; Silva, 2022).

No que diz respeito especificamente à Máquina de Guerra, concebida como um processo em constante evolução que perturba as ordens estabelecidas e fomenta novas formas de organização e poder (Deleuze; Guattari, 1987), o caráter transnacional dos dados e seu impacto sobre as dinâmicas sociais se tornam uma ferramenta poderosa nas mãos de entidades supranacionais que, em prol de interesses políticos e econômicos particulares, operam nos limiares da jurisdição e da soberania para conduzir processos políticos, desestabilizar estruturas sociais e promover formas de organização e manifestação do poder para o avanço de agendas

específicas e para a dissimulação, ou naturalização, das formas como esse poder opera na produção de relações de dominação e subjugação e na criação e reprodução de crenças compartilhadas que possibilitam o funcionamento desse poder praticamente sem contestação (Silveira; Cassino, 2020). Cabe, aqui, refletir sobre o papel da teoria crítica, que, de acordo com Shapiro (1991), consiste justamente em trazer à luz os mecanismos de operação do poder sob diversas formas de ocultamento e familiarização – tal como ocorre, nos dias de hoje, com os poderes econômico e político, que utilizam ferramentas algorítmicas e dados para criar necessidades de consumo, conduzir processos eleitorais e afirmar agendas políticas discriminatórias (Klinger, 2023; Pfeiffer, 2022; Ferrer *et al.*, 2021; Silva, 2023).

Para a ciência e a teoria política contemporânea, assim como para o campo de estudos das Relações Internacionais (que compreendem relações de interdependência estratégica fundamentadas no emprego de informações por parte dos agentes políticos para a orientação adequada dos processos de tomada de decisões (Lake; Powell, 1999)), é pertinente, portanto: entender como a disseminação e o controle da informação afetam as dinâmicas de poder e as estratégias de guerra; identificar os desafios que as autoridades estatais (e suas respectivas sociedades) enfrentam para manter sua soberania em um ambiente no qual a informação transcende fronteiras e é frequentemente controlada por atores supranacionais; avaliar como a coleta, a análise e o uso de dados como ferramentas estratégicas estabelecem uma interseção entre a tecnologia da informação e a Máquina de Guerra nas esferas digital e informativa; e refletir a respeito dos desafios éticos e políticos relacionados à manipulação deliberada de informações, desinformações e controle de narrativas – assim como o impacto dessas operações sobre a integridade psicológica e emocional do público submetido a influências disruptivas.

Nesse contexto, o propósito deste artigo é articular os conceitos de dois clássicos dos estudos da guerra: Clausewitz (2007) e Sun Tzu (2010), de maneira a compreender o funcionamento da Máquina de Guerra do século XXI, particularmente no que diz respeito à logística, informação e *PsyOps* (operações psicológicas), elencando alguns exemplos elucidativos. De Clausewitz, analisaremos os conceitos de Força, Nação e Vontade; de Sun Tzu, abordaremos suas concepções de Tática, Inteligência e Moral.

Trabalharemos sobre esses conceitos à luz da estrutura de inteligibilidade proporcionada pelo novo milênio, caracterizado pelo domínio da informação digital e pela interconectividade global.

No contexto digital contemporâneo da Era dos Dados, a Força e a Tática transcendem as capacidades militares tradicionais, incorporando também o poder de influenciar e controlar informações e tecnologia. Isso implica na execução de manobras habilidosas em meio ao vasto oceano de dados, utilizando-se das ferramentas digitais não apenas para obter vantagens estratégicas, mas também para evitar armadilhas cibernéticas (Silveira; Cassino, 2020). A Força e a Tática, portanto, dialogam com a inteligência, que evolui para incluir a habilidade de decifrar e analisar informações em um mundo inundado de dados. Na atualidade, compreender as intenções e capacidades dos adversários, bem como discernir fatos (informações) em meio ao volume de peças de desinformação ocultas nos *big data*, torna-se uma necessidade premente. A Nação, assim como a Identidade Nacional, é influenciada pela globalização das comunicações e pela prevalência de narrativas transnacionais.

Finalmente, a Vontade e a Moral, no cenário digital, estabelecem uma relação dialógica com a concepção dostoevskiana (2018) de espírito do povo, referindo-se à capacidade de uma nação de manter sua coerência, moralidade, livre-arbítrio e destino compartilhado quando confrontada com a desinformação, polarização e manipulação algorítmica.

Além desta seção introdutória, este artigo contará com mais três partes. A próxima seção será dedicada a uma breve revisão de concepções presentes em Clausewitz e Sun Tzu, explorando o conceito de Máquina de Guerra por meio da perspectiva de Deleuze e Guattari (2005) e de Hardt e Negri (2001), uma vez que as características do contexto digital contemporâneo implicam na necessidade de interpretar a guerra como uma manifestação complexa de forças políticas, culturais e tecnológicas que transcendem as noções convencionais de combate militar. Serão articulados, primeiramente, o conceito de Força, Tática e Inteligência, e, em seguida, o de Nação, Vontade e Moral. Uma vez revisados (e atualizados) tais conceitos, será investigada a reconfiguração da logística, informação e *PsyOps* (Narula, 2004), como fundamentado originalmente por Linebarger (1948), em uma sociedade alimentada por grandes volumes de dados, abrindo assim espaço para discussões sobre o papel crescente da

ciberguerra e da influência digital no cenário contemporâneo de conflitos (Silveira; Cassino, 2020). Finalmente, a última seção será dedicada a explorar a intersecção entre tecnologia de ponta, guerra e defesa, examinando como a inovação tecnológica redefine o equilíbrio de poder global e reconfigura tanto a guerra quanto a paz.

## **2. Repensando Clausewitz e Sun Tzu**

### **2.1. A Máquina de Guerra do novo milênio**

Historicamente, a guerra sempre esteve intimamente relacionada com o desenvolvimento tecnológico. Essa relação pode ser observada desde a invenção da pólvora, que revolucionou a arte da guerra na Idade Média, até as recentes inovações digitais e cibernéticas. O desenvolvimento da internet e das tecnologias digitais também está associado aos contextos de expansão das tecnologias de guerra (Castells, 1999; Silveira; Cassino, 2020). Um exemplo recente foi o uso de *drones* no conflito na região de Nagorno-Karabakh entre a Armênia e o Azerbaijão no ano de 2020: os *drones*, principalmente os modelos Bayraktar TB2, desempenharam um papel crucial no monitoramento e ataque das posições armênias pelo Azerbaijão, sendo extremamente eficientes na destruição de tanques, artilharia e infraestrutura militares. Esse uso inovador de tecnologia não só virou a maré do conflito a favor do Azerbaijão, mas também sinalizou uma mudança significativa na guerra moderna, demonstrando a eficácia dos Veículos Aéreos Não Tripulados (UAVs) em operações militares.

Para além dos avanços tecnológicos *stricto sensu*, a guerra cibernética tornou-se um campo de batalha crucial, como evidenciado pelos ataques cibernéticos russos na Ucrânia, que visavam a desestabilizar a infraestrutura e a comunicação do país, dificultando o acesso de ucranianos a informações confiáveis e serviços essenciais. Por meio de campanhas de *phishing* e explorando vulnerabilidades não corrigidas em servidores locais, agências de segurança russas foram capazes de comprometer os serviços de Tecnologia e Informação (TI) ucranianos, permitindo conduzir operações de destruição e extração de dados, além de espionagem e vigilância de longo prazo (Bondar, 2022).

Neste sentido, tanto Deleuze e Guattari (2005) quanto Hardt e Negri (2001) identificam um processo de desterritorialização da guerra e da política. Para Deleuze e Guattari, a desterritorialização da política se re-

fere à dissolução ou deslocamento das fronteiras tradicionais e estruturas de poder, e, no contexto de sua filosofia, a desterritorialização envolve o movimento pelo qual algo escapa ou diverge de uma territorialidade estabelecida, uma condição ou sistema. No mesmo sentido, Hardt e Negri descrevem o Êter como uma espécie de substância imaterial e onipresente que permeia a vida contemporânea, refletindo a globalização e a comunicação instantânea e sem fronteiras proporcionada pela internet. Assim, o Êter representa a dimensão virtual, o espaço de redes e conexões que permeiam a sociedade contemporânea, permitindo a formação de uma comunicação e interação que transcende os limites físicos e nacionais. Ao acessar a internet, os usuários moldam ativamente esse Êter, engajando-se em interações que transcendem limites geográficos e temporais, desafiando as fronteiras tradicionais da soberania territorial – soberania esta que envolve a prática institucional normativa-legal ou a ordem imposta pelo regime tanto das instituições quanto da guerra.

Deleuze e Guattari veem a desterritorialização como uma força fundamental de mudança e inovação, que tem o potencial de subverter e transformar ordens estabelecidas. Além disso, o conceito de Êter de Hardt e Negri ilustra como a soberania, que desde o início da modernidade estabeleceu uma ligação ao território físico do Estado (Agnew, 2009) e, a seguir, do Estado-nação (Shapiro, 2004), agora flui por meio de redes globais, economias interligadas e sistemas de informação, refletindo uma nova era de império – não no sentido de um domínio imperial clássico, mas como uma estrutura de poder descentralizada e difusa.

Ainda que Deleuze e Guattari tenham interpretado a desterritorialização por meio da emergência de novos espaços de poder e formas de organização que transcendem as barreiras geográficas e institucionais tradicionais, o que inclui em sua revisão os movimentos sociais, as formas de governança em rede ou a influência de tecnologias de comunicação globais que reconfiguram o cenário político tradicional, Hardt e Negri (2001) acertaram ao compreenderem o papel das corporações neste novo arranjo global desterritorializado que denominam como Império, uma forma de soberania global descentralizada, em que o poder não é exercido por um Estado-nação específico, mas por uma rede interconectada de corporações multinacionais, instituições supranacionais e mecanismos de capitalismo global. Isso pois as corporações multinacionais são agentes-

-chave, exercendo influência significativa sobre as políticas econômicas e sociais em escala global através do Éter, em que podem manipular mercados, recursos e mão de obra por meio de uma lógica de capitalismo global. Os autores haviam identificado, então, entidades como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que estabeleceram normas e regras que favoreceriam a expansão do capital global como mantenedores do Império; porém, ao considerar dados como um insumo estratégico de extremo valor, a *Big Tech* hoje opera um papel de semelhante, senão de maior importância, do que essas instituições financeiras tradicionais, redefinindo o próprio conceito de Império na era da informação e posicionando-se como novos pilares de poder na arquitetura global desterritorializada, moldando a sociedade e a política em um nível tanto visível quanto invisível.

A *Big Tech* refere-se aos gigantes tecnológicos que dominam o setor, como Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft. Essas corporações têm um papel central na economia digital, não apenas como líderes em inovação e desenvolvimento tecnológico, mas também como controladoras de uma quantidade colossal de dados. Os dados, considerados o “novo petróleo” da economia global, são coletados, processados e utilizados por essas empresas para uma variedade de fins, desde a personalização de serviços até a influência em decisões de mercado e políticas públicas. Além do controle sobre os dados, a *Big Tech* também desempenha um papel crucial na infraestrutura da internet (Van der Vlist *et al.*, 2024). Embora a infraestrutura física da internet, como cabos de fibra óptica e satélites, possa ser nacionalizada ou operada por diversas empresas ao redor do mundo, a realidade é que a eficácia, a acessibilidade e a própria funcionalidade da internet dependem em grande medida dos serviços e plataformas fornecidos pela *Big Tech*. Esses gigantes tecnológicos não apenas facilitam o acesso à informação e comunicação por meio de suas plataformas, mas também controlam importantes aspectos da infraestrutura digital, como servidores em nuvem e sistemas de dados, a personalização de serviços e até a influência em decisões de mercado e políticas públicas (Klinge *et al.*, 2022).

Antes de adentrar na logística, informação e *PsyOps* no contexto das guerras contemporâneas, serão articulados os conceitos de Força, Tática e Inteligência, e Nação, Vontade e Moral para Clausewitz (2007) e Sun Tzu

(2010), ambos clássicos. Porém, vale mencionar, de maneira a melhor articular tais conceitos, como estes conceitos serão abordados na próxima seção.

Logística, em um sentido moderno, vai além do mero transporte e distribuição física; ela se entrelaça profundamente com o fluxo de informações e a gestão de dados. Esta abordagem ressoa com a ideia de desterritorialização de Deleuze e Guattari, em que as fronteiras tradicionais são quebradas e substituídas por redes dinâmicas e fluxos contínuos, permitindo mobilidade e eficácia operacionais sem precedentes. A logística se torna uma ferramenta crucial na guerra contemporânea, não apenas em termos físicos, mas também na manipulação e distribuição de informações. No que tange à informação, a sua centralidade na guerra moderna é um reflexo do Éter de Hardt e Negri. O poder, nesse contexto, é exercido por meio da capacidade de acessar, controlar e disseminar informações, tornando-se um recurso tão vital quanto qualquer ativo militar.

A guerra de informações se encaixa perfeitamente no quadro de um Império desterritorializado, no qual as batalhas não são travadas apenas em campos físicos, mas no domínio da percepção, da consciência e da realidade virtual. Finalmente, as *PsyOps*, que envolvem o uso estratégico de informações para influenciar a percepção e o comportamento do público-alvo, são exemplares da desterritorialização e da reterritorialização discutidas por Deleuze e Guattari (2005). As operações psicológicas vão além da manipulação da realidade física; elas remodelam as realidades cognitivas e emocionais, desempenhando um papel fundamental na guerra ao moldar crenças, atitudes e comportamentos. Elas também são parte integrante do Império de Hardt e Negri (2001), funcionando como ferramentas por meio das quais o poder difuso e onipresente se manifesta, moldando narrativas e influenciando a opinião pública em uma escala global. Portanto, logística, informação e *PsyOps* representam aspectos fundamentais da Máquina de Guerra do novo milênio, exemplificando a fusão de guerra, tecnologia e poder em uma era de desterritorialização e Império globalizado.

## 2.2. Força, Tática e Inteligência

Clausewitz (2007) define a guerra como um ato de força para impor a vontade de uma nação sobre outra. Assim, a Força é tanto física quanto

moral e psicológica, englobando a capacidade de uma nação em mobilizar, dirigir e sustentar operações militares, bem como a vontade de lutar, a moral das tropas e o apoio dos civis. A força deve ser usada de maneira eficaz e proporcional aos objetivos da guerra, uma vez que a guerra é a continuação da política por outros meios, e que o uso do poderio militar deve estar alinhado com os objetivos políticos de um Estado. Desta maneira, a força deve ser usada de maneira eficaz e proporcional aos objetivos da guerra, e o uso da Força deve estar alinhado com os objetivos políticos de um Estado. A noção de Tática para Sun Tzu (2010) é relativamente semelhante, uma vez que é definida como a arte de organizar e manobrar forças militares em campo para obter vantagem sobre o inimigo, visando à vitória, com ênfase na adaptabilidade, uma vez que um comandante hábil deve ser capaz de reagir e mudar sua Tática conforme as circunstâncias do conflito. A Tática eficaz envolve também a decepção, a surpresa e o aproveitamento das fraquezas do inimigo, e Sun Tzu valoriza o uso de estratégias indiretas, com a máxima de que vencer o inimigo sem precisar lutar é a forma mais elevada de vitória.

No mesmo sentido, Sun Tzu enfatiza a importância da Inteligência no contexto da guerra, considerando-a um elemento fundamental para alcançar a vitória. Para ele, a Inteligência não se limita apenas à coleta de informações sobre o inimigo, mas abrange a compreensão profunda dos pontos fortes e fracos tanto do adversário quanto dos próprios, destacando que o conhecimento preciso e oportuno pode ser decisivo, permitindo um comandante habilidoso a planejar estratégias eficazes e a tomar decisões que evitem confrontos desnecessários e maximizem as chances de sucesso. A Inteligência, portanto, é vista como uma ferramenta estratégica que habilita a manobra e a adaptação em meio ao panorama em constante mudança do campo de batalha, alinhando-se com a máxima de “conhecer a si mesmo e conhecer o inimigo” para garantir a vitória em todas as batalhas.

A noção de Tática para Sun Tzu, que utiliza da Inteligência para vencer o inimigo dispondo do uso mínimo de Força, dialoga com a filosofia Taoísta de Wu Wei, o “agir não agindo”. A máxima de Sun Tzu de vencer sem lutar é a quintessência do Wu Wei no contexto militar. Ela propõe alcançar a vitória com o mínimo de esforço e conflito, usando estratégias indiretas como decepção e surpresa para desestabilizar e derrotar o inimigo

sem a necessidade de combate aberto. Enquanto isso, Clausewitz enfatiza a Guerra Total e a importância do confronto direto como meio de impor a Vontade de uma nação sobre outra, já que a guerra consiste em um ato de violência intencional para compelir o oponente a submeter-se à sua vontade. Assim, em contraste com a abordagem de Sun Tzu, Clausewitz argumenta a favor da aplicação direta da força e do confronto decisivo, enfatizando a importância do ponto culminante da vitória – o momento em que um ataque decisivo pode quebrar a Vontade do inimigo.

Naturalmente, como Sun Tzu foi influenciado pela filosofia Taoista, Clausewitz também foi influenciado pela Filosofia Alemã, particularmente pelas correntes que emergem na era do Romantismo e do Idealismo Alemão, enfatizado por sua perspectiva da guerra como um fenômeno holístico e a ênfase na Moral e na Vontade. Por exemplo, ao interpretar Clausewitz à luz da Filosofia do Direito de Hegel (2000), a guerra seria um aspecto inerente à dialética do Estado, servindo como catalisador do progresso histórico e a realização da liberdade ética. Essa concepção resalta a inevitabilidade e até a necessidade da guerra na trajetória de um Estado, refletindo o processo dialético pelo qual os Estados afirmam sua soberania, resolvem suas contradições e avançam na direção de uma ordem política mais racional e livre.

Ambas as perspectivas têm espaço na conjuntura contemporânea, particularmente à luz dos novos arranjos técnico-informacionais. Enquanto Tática indireta nos moldes propostos por Sun Tzu encontram paralelo nas operações cibernéticas, em que há ataques de desinformação, campanhas de influência digital e outras formas de guerra psicológica e de informação; a perspectiva de Clausewitz da guerra como um ato de força para impor a vontade, com ênfase no confronto direto por intermédio de novas tecnologias como os UAVs, ainda encontra aplicabilidade, especialmente em conflitos nos quais as ações militares convencionais continuam a desempenhar um papel crítico.

A era digital trouxe consigo um campo de batalha ampliado, no qual a guerra não é apenas travada em terrenos físicos, mas também no espaço cibernético e informacional. As táticas de Sun Tzu, com ênfase na adaptação, decepção e vitória indireta, ecoam nas estratégias empregadas em operações cibernéticas e guerra de informação, em que vencer sem um confronto direto é muitas vezes o objetivo. Da mesma forma, os princí-

pios de Clausewitz, com seu foco no uso da Força como continuação da política e na importância do confronto decisivo, podem ser observados em políticas de defesa e estratégias de segurança nacional que integram a força militar tradicional com capacidades cibernéticas e digitais.

### 2.3. Nação, Vontade e Moral

Enquanto Inteligência e Tática para Sun Tzu dialogam com os aspectos mais informacionais da guerra contemporânea, como exemplificado pelo uso de estratégias de uso de *malware* e *phishing* para espionagem e destruição de infraestrutura técnica com pouca disposição de Força, as noções de Vontade, Moral e Nação, particularmente para Clausewitz, dialogam de maneira profunda com os aspectos psicológicos da guerra contemporânea. Para Clausewitz, em consonância com a Filosofia Alemã de seu tempo, o uso da Força para alcançar a ponto culminante de vitória que quebraria a Vontade de seu inimigo é central para a vitória não apenas da guerra, mas da política de sua Nação. Para Clausewitz, a moral, entendida como o espírito combativo das tropas apoiadas pela população civil, é tão crucial quanto a capacidade militar efetiva. Isso se reflete na guerra contemporânea, em que estratégias psicológicas e operações de informação são utilizadas para fortalecer a determinação interna e enfraquecer a Vontade do adversário.

Neste sentido, a noção de Nação, ligada à identidade coletiva e ao propósito unificador, fortalece a resiliência e a motivação para o enfrentamento de diversas adversidades. Na obra *Os demônios*, Dostoiévski (2018) reflete sobre as profundas qualidades morais e espirituais que definem a identidade coletiva de uma Nação, e tal espírito encapsula não apenas as tradições à moralidade do povo russo, mas também sua capacidade de resistir e perseverar diante de forças disruptivas, sejam elas oriundas da modernidade ou do radicalismo. Tal espírito, em diálogo com as noções de Moral e Vontade de Clausewitz, enfatiza que a força de uma nação em tempos de conflito não deriva apenas de sua capacidade militar, mas profundamente de sua coesão moral e vontade coletiva. Neste contexto, a Vontade de um Estado ou grupo em conflito, alinhada com a moral de suas forças e o suporte de sua população, torna-se um elemento decisivo, que pode determinar o sucesso ou o fracasso em enfrentar os desafios e superar o oponente, mesmo diante de desvantagens numéricas ou tecnológicas.

Assim, a integração das concepções de Nação, Vontade e Moral de Clausewitz com as reflexões de Dostoiévski sobre a alma do povo russo, que engloba a identidade coletiva e o espírito de uma nação, oferece uma perspectiva útil para a compreensão da dinâmica dos conflitos contemporâneos, como o conflito entre o Estado de Israel e a Palestina, assim como a guerra na Ucrânia. Para Clausewitz, a interação entre a Vontade política, a moral das forças armadas e a Identidade Nacional é fundamental na condução e no resultado de um conflito, e a moral, nesse sentido, não se limita ao ânimo das tropas, mas se estende ao apoio e à determinação dos civis, ecoando esse espírito coletivo descrito por Dostoiévski, já que para ele o caráter e a resiliência de uma Nação são moldados por suas tradições, valores e experiências históricas, que, em tempos de guerra, podem ser tanto um refúgio quanto uma fonte de inspiração para resistir e superar adversidades. Assim, a noção de Nação em Clausewitz e Dostoiévski converge para a ideia de que a força de um Estado ou grupo em conflito emerge não só do seu poderio militar, mas também do tecido moral e cultural que sustenta a sociedade. Neste quadro, a Vontade, como um fator decisivo na guerra, abrange tanto a determinação política e estratégica dos líderes quanto o espírito inquebrantável da população, formando um alicerce sobre o qual estratégias e táticas são construídas e executadas.

Em contrapartida, para Sun Tzu, a moral está intrinsecamente ligada à habilidade do líder de inspirar confiança, disciplina e harmonia em suas tropas. Para ele, a Moral não é vista como mero estado emocional ou psicológico, mas elemento estratégico crucial. O comandante deve compreender e gerenciar a moral de seu exército, uma vez que um exército com alta moral é capaz de enfrentar desafios muito além de suas capacidades aparentes, enquanto a baixa moral pode levar exércitos mais fortes à derrota. Enquanto a noção de Vontade para Clausewitz e Dostoiévski é mais associada à cultura e história compartilhada (a alma) de um povo, Sun Tzu compreende que a Moral elevada é alcançada por meio da liderança sábia e compassiva quando o general conhece intimamente suas tropas e seus soldados, tratando cada um com respeito e consideração. Além disso, a clareza da estratégia, a justiça nas decisões e a eficácia no comando são essenciais para manter o espírito combativo e o comprometimento das tropas. Assim, em contraste com Clausewitz, que associa moral principalmente com a vontade e o apoio do povo, Sun Tzu foca na

influência direta do líder sobre a moral de suas tropas e na utilização da moral como uma ferramenta tática para alcançar a vitória.

Novamente, existe espaço para ambas as perspectivas na guerra contemporânea. Enquanto Clausewitz e Dostoiévski focam na coesão moral e cultural ampla de uma sociedade como um pilar de força, Sun Tzu realça a importância do líder em cultivar e sustentar a moral dentro das estruturas militares. Essa diferença reflete abordagens distintas no que diz respeito ao papel da liderança, cultura e sociedade no contexto do conflito. Na era atual, caracterizada por guerras assimétricas, conflitos híbridos e uma crescente esfera de batalha digital, essas visões se entrelaçam. A influência direta e imediata do líder sobre suas tropas, conforme destacado por Sun Tzu, é crucial em operações táticas rápidas e precisas, enquanto a compreensão ampla de Vontade e Moral, como delineado por Clausewitz e Dostoiévski, é fundamental para sustentar campanhas de longo prazo e manter o apoio e a resiliência de toda a nação.

Vejamos, então, como esses conceitos centrais dialogam diretamente com a Logística, Informação e *PsyOps* no contexto do Éter comunicacional.

### **3. Logística, Inteligência e *PsyOps* alimentadas por dados**

#### **3.1. Logística e Infraestrutura**

A Logística e a Infraestrutura militar podem ser definidas como um conjunto abrangente de práticas que incluem o planejamento, a movimentação e a manutenção das forças armadas, não apenas em conflitos, mas também em períodos de paz. Isso inclui tanto a gestão eficiente de suprimentos, equipamentos e transporte como a adaptação a novas tecnologias e a implementação de cadeias de suprimentos dinâmicas capazes de responder a uma variedade de desafios operacionais e estratégicos em um ambiente globalizado e tecnologicamente avançado. Historicamente, o próprio desenvolver de tecnologias de Logística e Infraestrutura de um exército era decisivo, uma vez que a capacidade de um país de mobilizar e sustentar forças armadas, não apenas em termos de equipamentos e suprimentos, mas também no suporte à infraestrutura, ao transporte, às comunicações e às instalações médicas podiam culminar na vitória sob exércitos menos desenvolvidos tecnologicamente. Por exemplo, durante as Guerras Napoleônicas e as duas Guerras Mundiais, a capacidade de movimentar rapidamente tropas e recursos, juntamen-

te com a eficiente gestão de suprimentos, muitas vezes determinava o resultado dos conflitos. Além disso, a manutenção e modernização da infraestrutura militar, a gestão dos estoques de equipamentos e a preparação para futuros conflitos são aspectos essenciais da logística militar contemporânea, o que é particularmente relevante em um mundo no qual a natureza dos conflitos está em constante mudança, exigindo adaptabilidade das forças armadas perante novas ameaças e tecnologias (Whitehall Papers, 2000).

Na contemporaneidade, a implementação de sistemas avançados de comunicação e informação tem sido fundamental para melhorar a eficiência e a rapidez da logística militar, uma vez que permitem o monitoramento em tempo real de recursos, a otimização de rotas de transporte e a gestão precisa de inventários, garantindo que as forças armadas sejam rapidamente abastecidas e equipadas para responder a qualquer situação. Essa ênfase na tecnologia, destacada por Simons (2001), reflete uma mudança fundamental na forma como a logística militar é conduzida no século XXI. Com a integração da tecnologia da informação, militares agora têm capacidades sem precedentes para análise de dados, permitindo-lhes antecipar necessidades logísticas e responder proativamente. Além disso, a introdução de Cadeias Dinâmicas de Suprimentos reconfigurou a abordagem tradicional da logística, permitindo a adaptação das cadeias logísticas em diversos terrenos ou situações voláteis.

Nesse sentido, a necessidade de se construir uma infraestrutura logística capaz de suportar uma variedade de missões militares em um contexto globalizado não se reduz à movimentação física de suprimentos, mas se abrange à capacidade de analisar grandes volumes de dados para uma gestão logística mais eficaz. Simons, por exemplo, também ressalta o uso de sistemas de rastreamento GPS para veículos e cargas e como o uso de tais tecnologias melhora significativamente a visibilidade e o controle sobre o movimento de suprimentos, enquanto sistemas automatizados facilitam a rápida realocação de recursos conforme as necessidades emergentes do campo de batalha. Além disso, novos recursos comunicacionais permitem a integração entre diferentes ramificações das forças armadas entre aliados internacionais. A interoperabilidade de sistemas logísticos, assim, é crucial para o sucesso de operações conjuntas e coalizões, em que a coordenação eficaz entre diferentes nações e serviços militares é essencial.

Neste cenário, plataformas de computação em nuvem, como a Amazon Web Services (AWS) e a Google Cloud Platform (GCP), desempenham um papel crucial na modernização da logística e infraestrutura militar. Essas plataformas fornecem a infraestrutura necessária para armazenar, processar e analisar grandes quantidades de dados, essenciais para a tomada de decisão estratégica e tática. Com o AWS e o GCP, as forças armadas podem aproveitar o poder da computação em nuvem para otimizar as operações logísticas, desde o gerenciamento de inventários até a análise preditiva para antecipar futuras necessidades de recursos. Por exemplo, a utilização da AWS permite o armazenamento seguro e a análise de dados de inteligência em grande escala, fornecendo informações valiosas que podem ser usadas para prever áreas de alta demanda de recursos ou identificar padrões que indicam possíveis ameaças. Essa capacidade de processamento de dados em tempo real é vital para manter a eficiência operacional, especialmente em ambientes dinâmicos de conflito. Da mesma forma, a GCP oferece ferramentas avançadas de análise de dados e aprendizado de máquina que podem ser utilizadas para melhorar a eficiência logística, por meio, inclusive, de sua ferramenta de inteligência artificial, o Gemini. Por exemplo, algoritmos de aprendizado de máquina podem ser aplicados para otimizar rotas de suprimentos, prever a manutenção de equipamentos e melhorar a alocação de recursos. Essas tecnologias também são fundamentais para desenvolver sistemas de comunicação mais eficientes e seguros, uma vez que permitem a criptografia de dados e a proteção contra ameaças cibernéticas.

As plataformas de computação em nuvem, como AWS e GCP, são exemplos da distribuição e descentralização descritas por Hardt e Negri (2004), em que o armazenamento de informações e recursos pode ser acessado globalmente e detido por corporações privadas, refletindo um império de redes e fluxos, em vez de estruturas de poder tradicionalmente centralizadas. Nesse mesmo sentido, Deleuze e Guattari (2005) definem a estrutura da Máquina de Guerra contemporânea como rizomática, isto é, uma estrutura sem centro, sem hierarquia e não linear. Ou seja, a capacidade de processamento de dados e comunicação oferecida por AWS, GCP e outras tecnologias avançadas permite uma abordagem mais rizomática na gestão logística. Além disso, a ênfase de Deleuze e Guattari na multiplicidade e na constante mudança é refletida na maneira como as forças armadas modernas devem se adaptar rapidamente a novas situações

e tecnologias, como o uso de análise preditiva e inteligência artificial, como as oferecidas pela GCP.

A eficácia na movimentação de tropas e gerenciamento de recursos, um princípio fundamental na estratégia militar de Sun Tzu (2010), encontra uma ressonância profunda nas práticas de logística e infraestrutura militar contemporâneas. Isso, pois, ressalta a suma importância da agilidade e da eficiência da gestão de recursos e movimentação como elementos essenciais para a vitória, o que é facilitado pelo uso de tecnologias avançadas, como sistemas de rastreamento de GPS e análise preditiva. Essa integração tecnológica possibilita um monitoramento em tempo real e a otimização de rotas de logística, refletindo a importância da agilidade e adaptabilidade enfatizadas por Sun Tzu. Ademais, como ressaltado por sua filosofia, a antecipação das necessidades e a possibilitação de planejamento meticuloso são facilitadas pela implementação de sistemas como a AWS e a GCP, uma vez que tais plataformas permitem que forças armadas prevejam necessidades futuras e preparem-se proativamente para cenários diversos, garantindo a eficiência e eficácia de gestão militares. A utilização estratégica de recursos, aspecto central na filosofia de Sun Tzu, também é refletida na modernização da gestão logística militar, uma vez que a eficiente gestão de inventários e a otimização do uso de recursos são imperativos para garantir que as forças não se esgotem nem desperdicem materiais essenciais.

Finalmente, a necessidade de adaptação e de flexibilidade, temas centrais na obra de Sun Tzu, pode ser incorporada de maneira ímpar na construção de cadeias de suprimento dinâmicas e eficientes devido à capacidade rápida de reconfiguração. Por meio, justamente, de modelos preditivos possibilitados por tecnologias de *big data* e inteligência artificial, como as oferecidas pela GCP e a AWF, militares podem ajustar rapidamente as operações logísticas em resposta a alterações no campo de batalha ou a desafios inesperados. Essa capacidade de adaptação reflete a máxima de Sun Tzu sobre o valor da flexibilidade e da aptidão de responder proativamente a um ambiente em constante mudança, e a habilidade de prever necessidades futuras e ajustar as estratégias logísticas em tempo real é uma manifestação direta dos princípios de Sun Tzu sobre o manejo eficaz de recursos e a maximização de vantagens estratégicas em situações voláteis.

Para Clausewitz (2007), cuja abordagem é profundamente ancorada no conceito de Força e a utilização estratégica dela, as práticas contemporâneas de logística e infraestrutura militar espelham diretamente suas reflexões a respeito da sustentação das operações militares. O uso eficaz da Força é crucial para impor a Vontade de uma nação sobre outra, e a modernização da logística e da infraestrutura, por meio do uso de tecnologias possibilitadas pela AWS e a GCP, exemplificam a maximização dessa Força, uma vez que garantem que as tropas estejam bem equipadas, que os recursos sejam gerenciados eficientemente e a que as operações militares sejam sustentáveis a longo prazo. Além disso, a ênfase de Clausewitz na importância da comunicação e coordenação dentro do esforço de guerra é refletida na infraestrutura militar contemporânea, especialmente no contexto de operações conjuntas e coalizões.

As plataformas de computação em nuvem oferecem soluções de comunicação avançadas, garantindo uma coordenação efetiva entre diferentes nações e serviços militares, um princípio fundamental para Clausewitz, que entendia a guerra como um ato complexo e profundamente interconectado. Além disso, a preparação para futuros conflitos, outra questão central nas obras de Clausewitz, também é um aspecto crucial na logística e infraestrutura militares modernas. A utilização da análise preditiva e sistemas inteligentes para antecipar e responder a futuras necessidades logísticas é uma manifestação contemporânea do pensamento de Clausewitz sobre a necessidade de prever e preparar-se para os desafios futuros da guerra.

Finalmente, a noção de Clausewitz de que a guerra é a continuação da política por outros meios é evidenciada na maneira como a logística militar é conduzida hoje. O alinhamento da estratégia militar com os objetivos políticos de um Estado é essencial e reflete a visão de Clausewitz sobre a interdependência entre a política e as operações militares. Assim, a logística e infraestrutura modernas não apenas apoiam as forças armadas em campo, mas também servem para avançar as estratégias políticas e os interesses nacionais, ilustrando a continuidade dos princípios de Clausewitz no contexto militar do século XXI.

### **3.2. Dados e Inteligência**

A distinção entre a Era da Informação e a Era dos Dados é crucial para compreender a Máquina de Guerra do século XXI. Anteriormente,

discutimos a AWS e a GCP como elementos de infraestrutura, em vez do uso direto de Dados e Informação. Enquanto Logística e Infraestrutura lidam com o planejamento e a execução de operações físicas, como o transporte de insumos e movimentação de tropas, a Inteligência se refere ao uso estratégico de dados para fins militares. Rhukuzage (2020) aponta que a descentralização e a desterritorialização do poder global, onde fronteiras tradicionais e estruturas hierárquicas são substituídas por uma rede complexa e interconectada de poder que flui por meio de corporações multinacionais – como Google e Amazon –, instituições supranacionais e uma infinidade de dados gerados e compartilhados globalmente, culminam em um novo arranjo global desterritorializado que redefine o exercício do poder. A Era dos Dados, portanto, caracteriza-se pela geração e uso extensivo de dados em todos os aspectos da vida, estabelecendo uma realidade onde informações volumosas e dinâmicas são recursos críticos. Esse cenário atual de conflitos e estratégias militares é profundamente influenciado pelo fluxo de dados e pela capacidade de analisá-los e utilizá-los estrategicamente.

Um exemplo crasso do uso de dados produzidos voluntariamente sendo utilizados em contextos de guerra foi o da fotografia compartilhada na rede social Instagram, com localização, por voluntários brasileiros no início do conflito na Ucrânia,<sup>1</sup> o que ilustra vividamente como dados gerados por usuários em plataformas de mídia social podem ter implicações diretas em operações militares. As publicações feitas pelos brasileiros, destinadas a um público global, inadvertidamente forneceram informações valiosas sobre a localização de bases militares ucranianas – que foram prontamente atacadas. Estas informações, quando coletadas e analisadas pelos adversários (neste caso, as forças russas), tornam-se parte de uma estratégia de inteligência que pode ser empregada para direcionar ataques militares mais eficientes.

Esse exemplo ilustra um caso direto, em que uma publicação culminou em um ataque. Ainda que haja complexificação ao se tratar de grandes volumes de dados, a própria produção massiva de dados culmina no desenvolvimento de estratégias militares mais eficientes – afinal, quanto maior o volume de informações, mais acertada é a tática desenvolvida,

1. ALVES, Renato. Fotos de voluntários brasileiros na Ucrânia facilitariam ataques russos. O Tempo, 5 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/fotos-de-voluntarios-brasileiros-na-ucrania-facilitariam-ataques-russos-1.2633419>. Acesso em: 21 mar. 2024.

uma vez que os dados são gerados a partir de uma variedade de fontes, desde publicações em mídias sociais até informações de satélite e interceptação de comunicações –, que oferecem um panorama detalhado do ambiente operacional. A Inteligência obtida a partir de plataformas de mídias sociais digitais, nas quais os dados também podem ser coletados para entender padrões de comportamento, sentimentos populares e possíveis agitações sociais, para além do exemplo crasso dos brasileiros na Ucrânia que compartilharam sua localização no Instagram, já são praxe hoje em operações militares no estado da arte, que incluem análises de tendências e de conteúdo compartilhado, bem como o monitoramento de indivíduos ou grupos de interesse.

Desta maneira, a importância da Inteligência como processo de coleta de dados e desenvolvimento de conhecimento para tomada de decisões por agências militares e governamentais já é reconhecida: esta nova natureza de Inteligência proporciona realizações cruciais que permitem a compreensão profunda dos desafios de segurança contemporâneos. No atual cenário global, marcado por conflitos assimétricos e ameaças cibernéticas, a capacidade de decifrar e prever ações inimigas por meio da análise de dados torna-se fundamental para a manutenção da soberania e proteção nacional. Nesse sentido, a coleta de inteligência não se limita a atividades de vigilância ou reconhecimento tradicionais, mas abrange uma gama diversificada de fontes, incluindo comunicações digitais, redes sociais e sinais de satélite. Assim, o ciberespaço é um domínio de guerra crítico, no qual informações são armas e a proteção de infraestruturas digitais é vital, e a eficiência na coleta de inteligência cibernética e o desenvolvimento de estratégias para contrariar ciberameaças são essenciais para prevenir e responder a ataques digitais, que podem ter implicações diretas em segurança nacional e infraestrutura crítica (Gilad; Pecth; Tishler, 2020).

Nesse cenário, a análise de grandes volumes de dados, realizada por algoritmos avançados e sistemas de inteligência artificial, permite aos militares identificar padrões, prever movimentos do inimigo e desenvolver respostas táticas adaptativas. Isso não apenas melhora a eficácia das operações militares, mas também reduz os riscos e aumenta a precisão das ações. Por exemplo, o uso de dados de GPS e comportamento social, obtidos por meio de raspagem de dados em mídias sociais, pode for-

necer informações cruciais sobre a localização e o movimento de tropas inimigas, ou até mesmo revelar tendências e sentimentos populares que podem influenciar a guerra psicológica. Além disso, a disseminação de desinformação e propaganda, parte integrante das *PsyOps*, beneficia-se tremendamente da Era dos Dados. Estratégias sofisticadas de guerra psicológica agora podem ser alimentadas por análises detalhadas do comportamento *online*, permitindo campanhas de desinformação direcionadas e personalizadas. Tais estratégias visam não apenas a influenciar a percepção pública, mas também a moldar o comportamento dos adversários, criando confusão e desorientação. Abordaremos as *PsyOps* de forma mais detalhada na seguinte subseção.

Clausewitz (2007) ressalta em sua filosofia a noção de “neblina da guerra”, a qual se refere à incerteza inerente e à falta de clareza sobre as condições e capacidades do inimigo no campo de batalha, enfatizando a importância do conhecimento e da inteligência em operações bélicas, considerando que a capacidade de coletar e analisar uma vasta gama de dados é um diferencial crucial. Na visão de Clausewitz, a guerra é um ato de força, uma imposição da vontade sobre o adversário, e a eficácia dessa força está intrinsecamente ligada à capacidade de entender e antecipar as ações do inimigo. A Era dos Dados, com sua ênfase na coleta de informações a partir de múltiplas fontes, oferece uma oportunidade sem precedentes para iluminar essa “neblina” e possibilitar ações militares mais informadas e eficazes. Além disso, para Sun Tzu (2010), que ressalta a importância da inteligência, espionagem e conhecimento do inimigo, a Era dos Dados e o processamento em larga escala permitem uma aplicação de sua sabedoria em escala sem precedentes. Isso, pois, “conhecer o inimigo” e “conhecer a si mesmo” tornam-se um processo facilitado pela coleta de dados locais ou estrangeiros. A capacidade de coletar e analisar dados de fontes como mídias sociais, redes de comunicações digitais e sinais de satélite oferece uma compreensão detalhada das capacidades, posições, comportamentos e possíveis intenções do inimigo.

As operações de inteligência modernas, enriquecidas por tecnologias de coleta e análise de dados, são a manifestação contemporânea dos princípios atemporais de guerra propostos por esses dois teóricos militares clássicos, uma vez que a capacidade de utilizar informações para formular estratégias efetivas e adaptativas no campo de batalha a partir de dados

colhidos do Éter comunicacional reflete o ideal de Sun Tzu de vencer sem lutar, enquanto a ênfase na inteligência e na previsão para maximizar a eficácia da força ressoa com as proposições de Clausewitz. Esses processos de construção de Inteligência, posteriormente, podem ser mais bem utilizados em operações militares – e, na Era dos Dados, particular atenção deve ser dada às *PsyOps*.

### 3.3. Moral e *PsyOps*

A obra seminal de Paul M. A. Linebarger (1948) proporciona uma discussão a respeito de teorias e práticas de guerra psicológica (inclusive aplicações militares e políticas). *PsyOps*, ou Operações Psicológicas, compreendem conjuntos de atividades planejadas e implementadas com o propósito de exercer influência sobre atitudes, emoções, motivos e comportamentos de indivíduos, de grupos específicos de pessoas ou mesmo de sociedades. Trata-se de operações conduzidas por agências governamentais ou militares e mesmo outras entidades (inclusive com a participação de corporações) para atingir certos objetivos estratégicos, tais como: desmoralizar adversários, destruir reputações, obter apoio de populações ou desencorajar ações de antagonistas.

Como mecanismos de manipulação psicológica, as *PsyOps* podem compreender diversas técnicas de persuasão e manipulação, como por exemplo a produção e disseminação de propaganda (Abrams, 2016), o emprego de meios de comunicação de massa, a elaboração de narrativas persuasivas e outras ferramentas de influência psicológica, muitas vezes de caráter disruptivo. Herman e Chomsky (1988) apontam que *PsyOps* são empregadas com frequência por governos e corporações para controlar informações, moldar percepções e conduzir a opinião pública em prol da satisfação de interesses específicos. A partir de uma perspectiva econômica, Naomi Klein (2007) aborda como técnicas psicológicas são utilizadas para, a partir de crises e desastres, facilitar a implementação de políticas impopulares e promover agendas econômicas e políticas específicas. Ellul (1962) conceitualiza a propaganda como o efeito de uma sociedade tecnológica e como ferramenta de manipulação de comportamentos, com a finalidade de dissimular elementos opressivos e facilitar a submissão.

Em nosso contexto contemporâneo, cabe destacar a obra do cientista da computação Jaron Lanier (2018), que tem se dedicado a explorar

como técnicas de *PsyOps* ocorrem em algoritmos de plataformas de mídias sociais, priorizando o engajamento e o sensacionalismo em detrimento de fatos e informações. Dessa maneira, a manipulação algorítmica, no contexto do Éter na era dos *big data*, possibilita a instrumentalização dos usuários de mídias sociais para a disseminação de desinformações, fomentar comportamentos viciosos e orientar comportamentos de indivíduos e de grupos sociais para fins comerciais e políticos.

A esse respeito, a jornalista investigativa Carole Cadwalladr (2018) dedicou-se a expor o ecossistema de *fake news* e de campanhas de desinformação elaboradas para influenciar a opinião pública e resultados de pleitos eleitorais. Por ter exposto o escândalo de dados envolvendo o Facebook e a Cambridge Analytica, que consistiu na coleta inadequada de informações privadas de dezenas de milhões de pessoas para fins políticos, foi finalista do Prêmio Pulitzer de 2019. O escândalo do Facebook e a Cambridge Analytica contribuiu para trazer à luz como campanhas eleitorais contemporâneas, articuladas em redes e impulsionadas em mídias sociais, têm a capacidade potencial de influenciar o comportamento de eleitores por intermédio de estratégias de microsegmentação e guerra psicológica, com efeitos deletérios para o funcionamento dos arcabouços institucionais democráticos (Hu, 2020).

A relação entre psicologia e política também está presente nos estudos internacionais e nas áreas de segurança internacional e estratégia. O papel que as percepções desempenham no comportamento estratégico dos agentes políticos remonta à época de Tucídides, para quem o medo provocado pelo aumento do poder ateniense tornou inevitável a Guerra do Peloponeso. Influências de caráter psicológico, portanto, podem desempenhar um papel considerável em dinâmicas de conflito, como, por exemplo, corridas armamentistas (Jervis, 2017). No que diz respeito a processos que envolvem escolhas estratégicas, agentes racionais decidem sobre suas linhas de ação em situações de interdependência estratégica (Niou; Ordeshook, 2015) a partir das informações disponíveis e pertinentes (suficientes) e da maneira como formulam suas expectativas de ganhos ou perdas. Assim, *PsyOps*, na medida em que possibilitam utilizar a desinformação, a propaganda e a manipulação midiática, apresentam o potencial de distorcer processos de formação de expectativas de agentes políticos racionais e, com isso, prejudicar o cálculo estratégico.

Embora modelos baseados na Escolha Racional assumem que os agentes são consistentes em sua busca pela obtenção dos melhores resultados a partir das informações disponíveis (Bueno de Mesquita, 2000), a interdependência estratégica exige levar em consideração o que se espera que os demais agentes, também racionais, pretendem fazer. Em outras palavras, a interdependência estratégica é indissociável de processos de formação de expectativas – e, dessa maneira, interações estratégicas são vulneráveis a manipulações de caráter psicológico. É importante, contudo, distinguir entre comportamentos não racionais e irracionais (desconexão da realidade), pois modelos psicológicos enfatizam seres humanos como pessoas complexas que podem adotar comportamentos não-racionais por razões cognitivas e afetivas (McDermott, 2004) e ainda assim manter conexão com os fatos da realidade.

Ademais, embora pessoas (enquanto agentes individuais) possam ser psicologicamente complexas e suscetíveis a manipulações, é importante atentar para o fato de que *PsyOps* costumam ter por objetivo atingir grupos sociais. A despeito de que agentes individuais detentores de suficiente poder de decisão (figuras autocráticas, por exemplo) possam ser alvos de manipulação psicológica, via de regra a distorção de informações para propósitos emocionais/afetivos é empregada de maneira a produzir crenças compartilhadas que, em última análise, terminam por afetar o agente individual tomador de decisões. No contexto informacional que funciona como arcabouço estrutural para a Máquina de Guerra contemporânea, as *PsyOps* desempenham, portanto, um papel central.

Hoje, a construção de uma narrativa coesa visando a uma estratégia de *PsyOps* não é tão simples, devido à descentralização da produção de conteúdo em mídias de comunicação. Antes, os jornais e outras mídias tradicionais tinham um controle relativamente rígido sobre o conteúdo veiculado, devido ao fato de que a produção de conteúdo era centralizada nas mãos de jornalistas e editores profissionais contratados por empresas privadas. Isso permitia uma curadoria mais estrita do que era publicado e uma maior consistência nas mensagens transmitidas. De uso político, e não estritamente voltado à defesa, a *News Corp*, empresa-mãe da *Fox News*, é frequentemente associada à promoção de agendas conservadoras, particularmente por meio da sua plataforma *Fox News*. A *Fox News* é conhecida por seu alinhamento conservador e tem sido descrita como fa-

vorecendo o Partido Republicano e suas causas políticas, enquanto retrata o Partido Democrata de forma negativa. Este posicionamento ideológico da *Fox News* é reconhecido por muitos americanos, com quase a metade (47%) vendo a *Fox News* como “principalmente conservadora”. O papel da *Fox News* na formação de narrativas políticas coerentes nos EUA é evidente, especialmente durante a cobertura de eventos políticos nas décadas de 1990 e 2000. Da mesma forma, a *Comcast Corporation*, por meio da sua propriedade da *NBCUniversal*, influenciou a construção de narrativas políticas por meio de redes como a MSNBC. Esta rede é conhecida por sua inclinação liberal e progressista, proporcionando uma perspectiva alternativa nas discussões políticas. O posicionamento ideológico da MSNBC tem sido particularmente notável desde o início dos anos 2000.<sup>2</sup>

Atualmente, no entanto, com a ascensão das mídias sociais digitais, o conteúdo é gerado de forma descentralizada, com os usuários individuais atuando como criadores de conteúdo e disseminadores de informações, o que resulta em um fluxo muito mais amplo e diversificado de informações, em que a validação, precisão e consistência do conteúdo são variadas.

A multiplicidade de vozes e perspectivas na internet significa que controlar uma narrativa se tornou uma tarefa complexa. Enquanto os meios de comunicação tradicionais podiam moldar a opinião pública por meio de um número limitado de canais de informação, hoje em dia as mídias sociais digitais e as plataformas digitais oferecem inúmeros pontos de acesso à informação, cada um com sua própria perspectiva ou agenda. Essa descentralização também leva a um fenômeno em que informações e notícias se espalham rapidamente e muitas vezes sem filtragem ou verificação, tornando o ambiente de informação atual altamente volátil e mais suscetível à desinformação e manipulação. Ao mesmo tempo, ocorre também um processo de hibridização da comunicação (Chadwick, 2017), em que as mídias tradicionais e digitais se retroalimentam não apenas no agendamento temático, mas também nos enquadramentos discursivos, ou nas *PsyOps*.

2. PATTERSON, Thomas E. *A tale of two elections: CBS and Fox News' Portrayal of the 2020 presidential campaign*. Harvard Kennedy School: shorenstein center on media, politics and public policy. 17 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://shorensteincenter.org/patterson-2020-election-coverage/>. Acesso em: 26 mar. 2024.

*PsyOps*, nesse cenário, requerem estratégias mais sofisticadas e adaptativas, capazes de navegar e influenciar esse ecossistema digital complexo e em constante mudança – tanto no sentido de tecnologia quanto na lógica de funcionamento interna. Uma parte crucial dessa adaptação envolve compreender e utilizar algoritmos, que são os mecanismos subjacentes que determinam o que é visto e compartilhado nas plataformas de mídia social: tais algoritmos são projetados para maximizar o engajamento do usuário, promovendo o conteúdo que é mais provável de capturar a atenção e gerar reações e interações. Dessa forma, uma estratégia eficaz de *PsyOps* hoje muitas vezes depende de parcerias ou de uma compreensão profunda dos sistemas algorítmicos operados pelas *Big Techs* – da mesma forma que antes, se estabeleciam conexões com os gigantes da mídia, como a *NewsCorp* e a *Comcast Corporation*, dentre outras um pouco menores.

Os problemas que emergem da dependência com corporações gigantes para a construção de narrativas políticas coesas e a operacionalização de *PsyOps* se reconfiguram com as *Big Tech*. Operações militares e estratégias de guerra estão intrinsecamente ligadas à salvaguarda da soberania de um país e ao cumprimento dos interesses nacionais, e submeter essas estratégias críticas aos caprichos ou às agendas das corporações representa um risco significativo, uma vez que as prioridades das empresas privadas nem sempre estão alinhadas com os interesses de segurança nacional de um Estado. Estratégias de guerra devem ser centralizadas e controladas por autoridades nacionais para garantir que sirvam aos propósitos estratégicos do país. Quando a execução dessas estratégias depende de plataformas de mídia social e tecnologias controladas por corporações privadas, um dilema emerge: por um lado, essas plataformas oferecem meios poderosos e eficazes para disseminar informações e influenciar opiniões, mas, por outro, essa dependência coloca operações militares e de inteligência em uma posição vulnerável, sujeita a políticas corporativas e a possíveis conflitos de interesse. Além disso, a centralização da estratégia de guerra é fundamental para manter a coerência e a eficácia das operações. Quando o controle se dispersa entre várias entidades privadas com seus próprios objetivos comerciais e políticos, há um risco de fragmentação e de falha na execução das operações, bem como dificuldades em manter a integridade e a segurança das informações.

Isso, de fato, dificulta ainda mais as entidades nacionais de realizar operações psicológicas. Uma vez que o conteúdo é produzido pelos próprios usuários de maneira autônoma e dispersa, é amplificado o desafio das entidades nacionais e militares de conduzir *PsyOps* de maneira efetiva e coordenada. Primeiramente, a descentralização implica uma multiplicidade de fontes de informação, muitas das quais operam independentemente de qualquer controle ou influência estatal – e até mesmo corporativa. Isso gera um terreno fértil para a disseminação de narrativas contraditórias e desinformação, o que pode diluir ou até mesmo contradizer as mensagens que as entidades nacionais buscam promover. Além disso, a velocidade e a virilidade com que as informações podem se espalhar nas mídias sociais digitais dificultam o monitoramento e a resposta rápida por parte das entidades governamentais. Além disso, há a questão da credibilidade. Em um ambiente midiático saturado, em que usuários são bombardeados com enorme variedade de informações, ganhar a atenção e a confiança do público torna-se cada vez mais difícil. Neste contexto, *PsyOps* eficazes dependem da capacidade de construir e manter a credibilidade, o que é desafiador quando fontes de informação são diversas ou até mesmo anônimas. Finalmente, a autonomia dos usuários na criação de conteúdo e o papel dos algoritmos – controlados pelas corporações detentoras do espaço comunicacional em questão – representam desafio não irrisório para autoridades nacionais. As estratégias de *PsyOps*, assim, precisam ser desenvolvidas levando em conta os algoritmos, que, muitas vezes, nem mesmo estão disponíveis para consulta e devem ser descobertos por meio do uso da plataforma.

Em meio à descentralização da produção de conteúdo e à complexidade algorítmica das mídias sociais digitais, as estratégias de *PsyOps* precisam ser refinadas para não apenas se infiltrar no fluxo de informações, mas também para se alinharem com a Moral e a Vontade do público nacional. Essas operações devem ser capazes de disseminar mensagens e engajar, motivar e reforçar crenças e valores que sustentam a coesão e a resiliência de uma sociedade. Nesse sentido, é de particular atenção o caso do conflito entre Israel e Palestina, uma vez que ambos os Estados nacionais conseguem manter sua coesão Moral, de maneira tal que o conteúdo produzido de maneira autônoma por usuários nacionais em plataformas de mídias sociais digitais, como o Instagram e o TikTok, é coeso com suas respectivas narrativas.

Para os usuários de TikTok sensíveis aos crimes de guerra<sup>3</sup> cometidos em Gaza nas últimas décadas, particularmente a “Geração Z”, a plataforma tornou-se um espaço importante para a articulação de uma narrativa multinacional coesa em apoio à causa palestina. Jovens em Gaza e apoiadores ao redor do mundo estão usando o TikTok para compartilhar suas experiências, criar conscientização e demonstrar solidariedade. Por meio de vídeos curtos e poderosos, apresentam uma perspectiva mais pessoal e humana do conflito, destacando as lutas diárias dos palestinos e mobilizando apoio internacional. Essa abordagem digital contemporânea está moldando uma nova onda de ativismo político e engajamento social, fortalecendo uma narrativa global unificada em favor dos direitos e liberdade do povo palestino.<sup>4</sup> Por outro lado, conteúdo também é gerado de maneira espontânea pelas forças israelenses. Por exemplo, soldados israelenses usaram o TikTok para compartilhar vídeos, fornecendo uma visão de primeira-pessoa da invasão: esses vídeos mostram soldados em ação, destruindo áreas civis, tecendo comentários depreciativos sobre “terroristas” palestinos e também demonstrando cenas de vandalismo.<sup>5</sup> Esses registros, muitas vezes compartilhados de forma não autorizada, oferecem uma janela rara para as operações militares e a perspectiva dos soldados no terreno, contrastando fortemente com as narrativas compartilhadas por usuários palestinos e seus apoiadores na plataforma.

Para Clausewitz, Moral refere-se à força interna e à determinação dos indivíduos e dos exércitos, essencial para o sucesso em combate. Ele considerava a Vontade como um elemento crucial na guerra, abrangendo a determinação e a intenção de uma nação de perseguir seus objetivos estratégicos. No mesmo sentido, Dostoiévski foca na moralidade e na vontade humana sob um prisma espiritual, explorando o papel da vontade na definição do conflito inerentemente humano entre bem e mal, enfatizando o papel do espírito de uma nação nessa escolha valorativa. No contexto

3. ISRAEL committing war crimes in Gaza, Palestinian FM tells UN. **Al Jazeera**, 16 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/5/16/israel-committing-war-crimes-in-gaza-palestinian-fm-tells-un>. Acesso em: 26 mar. 2024.
4. GUESMI, Haythem. *Generation Z will free Palestine*. **Al Jazeera**, 28 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/5/28/generation-z-will-free-palestine>. Acesso em: 26 mar. 2024.
5. TOLER, Aric; KERR, Sarah; SELLA, Adam; LAJKA, Sarjeta; CLARKE, Chevaz. *What israeli soldiers' videos reveal: cheering destruction and mocking gazans*. **The New York Times**, 6 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2024/02/06/world/middleeast/israel-idf-soldiers-war-social-media-video.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

das *PsyOps*, a coesão da Moral e da Vontade tem relevância significativa: ainda que não haja necessariamente uma estratégia formal de *PsyOps* nas plataformas digitais por parte do Estado de Israel, há uma manifestação espontânea da Vontade e da Moral israelenses no conteúdo gerado por seus soldados. Isso, pois, eles geram conteúdos que concordam com seus objetivos militares e políticos, indicando alinhamento dos valores individuais com os objetivos nacionais, contribuindo com a formação de uma narrativa coesa e forte senso de propósito compartilhado.

A despeito dessa coesão espontânea da narrativa política e de guerra, ainda estão se moldando as alianças estreitas entre a *Big Tech* e Estados nacionais em guerra. Para alguns teóricos, a exemplo de Korybko (2015 *apud* Silveira; Cassino, 2020), vivemos um contexto de guerra híbrida. Alguns países detentores de amplo arsenal bélico e de ampla estrutura de tecnologias digitais, ao mesmo tempo em que são potências difusoras de ideias no cenário global, conseguem produzir uma dominação em espectro total, a exemplo dos Estados Unidos. Silveira e Cassino (2020, p. 16) afirmam que “está contido nos EUA não apenas as forças armadas convencionais, mas também as nucleares e também a retórica dos Direitos Humanos e algum nível de exercício legal sobre os meios de comunicação e informação como os Gigantes da Comunicação e a Big Tech, culminando numa *Dominação de Espectro Total*. Por meio do exercício dessa hegemonia, hoje, os EUA é um dos países mais equipados para travar *guerras nas redes*, ou *ciberguerras*.”

Por exemplo, foi identificado por usuários do Instagram e do TikTok algum nível de restrição do alcance de conteúdo pró-Palestina nessas plataformas. Usuários em todo o mundo relataram redução no alcance de postagens com *hashtags* como *#FreePalestine* e *#IStandWithPalestine*. Há relatos de remoção de conteúdos e *shadowbanning*, que é a limitação discreta do alcance de postagens. A Meta (Facebook e Instagram) atribuiu alguns problemas a *bugs* e negou censura política. O TikTok afirmou que não modera conteúdo baseado em sensibilidades políticas<sup>6</sup>. Além disso, o TikTok hoje está sob possível possibilidade de ser banido nos EUA: a proposta de proibição surge em meio à preocupações sobre o conteúdo pró-Palestina e crítico a Israel que se tornou prevalente na plataforma, e

6. *Are social media giants censoring pro-Palestine voices amid Israel's war?* **Al Jazeera**, 24 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/24/shadowbanning-are-social-media-giants-censoring-pro-palestine-voices>. Acesso em: 26 mar. 2024.

grupos sionistas influentes nos EUA, como a *Jewish Federations of North America*, têm apoiado a proposta, argumentando que o TikTok está contribuindo para o aumento do antissemitismo. Esse debate reflete uma mudança no cenário de opinião pública, particularmente entre a juventude americana, que parece estar mais receptiva às narrativas palestinas, desafiando as visões tradicionalmente pró-Israel.<sup>7</sup>

#### 4. Considerações finais

Ao revisitar os conceitos de Clausewitz e Sun Tzu à luz do cenário digital contemporâneo, percebemos a constante evolução da natureza da guerra e da estratégia. A influência da informação e dos dados na tomada de decisões estratégicas já desafia as concepções tradicionais de poder e controle, e hoje redefine as fronteiras do conflito e da defesa. Além disso, o surgimento da ciberguerra e a crescente importância da influência digital ressaltam a urgente necessidade de uma abordagem multidisciplinar que integre teorias políticas, militares e tecnológicas para enfrentar os desafios do século XXI.

Nesse contexto, a interseção entre tecnologia de ponta, guerra e defesa demanda uma reflexão cuidadosa sobre os rumos da segurança global e da estabilidade internacional. Compreender e antecipar as dinâmicas de poder no espaço digital tornam-se cruciais para preservar a soberania, a integridade e a coesão das nações em um mundo cada vez mais interconectado, e, reconhecendo a complexidade e a interdependência das questões envolvidas, vislumbramos algumas questões que devem ser resolvidas de maneira a promover a segurança e o desenvolvimento sustentável em um ambiente digital em constante mutação:

Ao final da segunda década do século XXI, o constante monitoramento do fluxo de dados que percorre a internet pelas principais agências de inteligência e forças armadas globais evidencia a influência significativa da informação no cenário geopolítico (Silveira; Cassino, 2020). Esse fenômeno reforça a percepção de que a Identidade Nacional e os interesses de um país podem ser moldados ou desafiados pelo incessante fluxo de informações além das fronteiras físicas.

7. BASARAN, Emre. *Why a potential US ban on TikTok will favor Israel*. **Anadolu Ajansi**, 15 mar. 2024. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/why-a-potential-us-ban-on-tiktok-will-favor-israel/3165329#>. Acesso em: 26 mar. 2024.

No ambiente digital contemporâneo, tanto a Vontade quanto a Moral enfrentam desafios particulares: A luta para preservar a coesão social e a resiliência psicológica contra manipulações de caráter disruptivo tornou-se extraordinariamente complexa. Nesse cenário, a psicologia e a guerra da informação destacam-se como componentes essenciais da estratégia moderna, ressoando com os conceitos de desterritorialização e reterritorialização propostos por Deleuze e Guattari. Além disso, a descentralização da comunicação digital, impulsionada pelo surgimento das mídias sociais e pela autonomia dos usuários na produção de conteúdo, representa uma mudança significativa na disseminação da informação e no exercício do poder. Ou seja, este novo paradigma amplifica vozes e perspectivas diversas, ao mesmo tempo em que desafia as estruturas tradicionais de controle da informação.

Por fim, a Moral e a Vontade, fundamentais para o sucesso em conflitos, também assumem novas formas no ambiente digital já que a capacidade de alinhar operações de engajamento e influência psicológica com os fluxos orgânicos de conteúdo torna-se possível - e crucial -, ressoando com os ensinamentos de Sun Tzu e Clausewitz sobre a importância do espírito e da resiliência na condução da guerra. Assim, operações bem-sucedidas devem não apenas espalhar uma narrativa, mas também ressoar com as crenças e valores intrínsecos de um grupo ou nação, fortalecendo a coesão e a determinação coletivas.

Em síntese, a análise desses conceitos clássicos à luz do ambiente digital contemporâneo destaca a complexidade e a interdependência das dinâmicas de poder, informação e moralidade na guerra moderna, ressaltando a necessidade de uma abordagem integrada para enfrentar os desafios da atualidade. Assim, torna-se fundamental, partindo do ponto da revisão teórica elucidada por exemplos contextualizados nos anos recentes, ao qual chegou este trabalho, investir em estudos empíricos e na aguerrida recollecção de dados para viabilizar esse tipo de estudo. Apenas a análise de grandes volumes de dados pode fundamentar pesquisas efetivas nessa área, pois permite identificar padrões emergentes e tendências ocultas que seriam imperceptíveis em amostras menores. Além disso, a capacidade de processar e interpretar vastas quantidades de informações é crucial para entender as interações entre atores estatais e não estatais no

cenário digital, proporcionando uma base sólida para a formulação de estratégias adaptativas e inovadoras.

Para que as nações possam enfrentar com eficácia os desafios complexos e dinâmicos deste novo cenário, é imperativo não apenas compreender as novas realidades, mas também estar disposto a inovar continuamente. Clausewitz aborda a guerra como um ato de força, sublinhando a importância da Moral e da Vontade para sustentar operações militares. Sun Tzu, por outro lado, enfatiza o uso da Inteligência, a Tática adaptativa e a vitória por meio da mínima força necessária. Assim, no século XXI, as batalhas serão travadas tanto com bytes quanto com balas, integrando a Força e a Vontade clausewitziana com a Inteligência e a Tática de Sun Tzu, e a vitória pertencerá àqueles que dominarem ambas as frentes com igual maestria.

## Referências

ABRAMS, Steve. Beyond Propaganda: Soviet Active Measures in Putin's Russia. **Connections**, v. 15, n. 1, p. 5-31, 2016.

AGNEW, John. **Globalization and Sovereignty**. New York: Rowman & Littlefield, 2009.

ALTAY, S.; BERRICHE, M.; ACERBI, A. Misinformation on Misinformation: Conceptual and Methodological Challenges. **Social Media + Society**, v. 9, n. 1, 2023.

BONDAR, G. L. Кібервійна в Україні та виклики національній безпеці: кібернапади на цифрову інфраструктуру (державні установи, об'єкти критичної інфраструктури та організації третього сектору). **Public Administration and Regional Development**, [s.l.], v. 15, n. 2, 2022.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. **Principles of International Politics**. Los Angeles: CQ Press, 2013.

CADWALLADR, Carole. "I made Steve Bannon's Psychological Warfare Tool": Meet the Data War Whistleblower. **The Observer**, 18 mar. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, Manuel. **The Rise of the Network Society, the Information Age: Economy, Society and Culture**, vol. I. Malden: Blackwell, 1996.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018 (versão Kindle).

CHADWICK, Andrew. **The hybrid Media System: Politics and Power**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

CLAUSEWITZ Karl Von. **On War**. Oxford University Press, 2007.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. **A Thousand Plateaus**. University of Minnesota Press, 2005.

DOSTOIEVSKI, Fyodor. **Os demônios**. Martin Claret, 2018.

ELLUL, Jacques. **Propagandes**. Paris: Armand Collin, 1962.

FERRER, X.; VAN NUENEN, T.; SUCH, J. M.; COTÉ, M.; CRIADO, N. Bias and Discrimination in AI: a Cross-disciplinary Perspective. **IEEE Technology and Society Magazine**, v. 40, n. 2, p 72-80, 2021.

GILAD, Amitai; PECHT, Eyal; TISHLER, Asher. Intelligence, Cyberspace, and National Security. **Defence and Peace Economics**, [s.l.], v. 32, n. 1, p. 18-45, 18 jul. 2020.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Grundlinien der Philosophie des Rechts Oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse**. Suhrkamp Verlag, 2000.

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **Manufacturing Consent: the Political Economy of the Mass Media**. New York: Pantheon Books, 1988.

HU, Margaret. Cambridge Analytica's Black Box. **Big Data & Society**, v. 7, n. 2, 2020.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. New Edition. Princeton: Princeton University Press, 2017.

KLEIN, Naomi. **The shock doctrine: the Rise of Disaster Capitalism**. New York: Metropolitan Books, 2007.

KLINGE, Tobias J.; HENDRIKSE, Reijer; FERNANDEZ, Rodrigo; ADRIAANS, Ilke. Augmenting digital monopolies: a corporate financialization perspective on the rise of Big Tech. **Competition & Change**, v. 27, n. 2, p. 332-353, 2023.

KLINGER, Ulrike. Algorithms, Power and Digital Politics. In: COLEMAN, S.; SORENSEN, L. (Eds.). **Handbook of Digital Politics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 210-258.

LAKE, David A.; POWELL, Robert (Eds.). **Strategic Choice and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LANIER, Jaron. **Ten Arguments for Deleting Your Social Media Accounts Right Now**. New York: Henry Holt and Co., 2018.

LAO TSE. **Tao Te Ching**: the Tao and its Characteristics. The Floating Press, 2008.

LINEBARGER, Paul M. Anthony. **Psychological Warfare**. Washington: Infantry Journal Press, 1948.

McDERMOTT, Rose. **Political Psychology in International Relations**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

MORENO, Alejandro. **El cambio electoral**: votantes, encuestas y democracia en México. México: FCE, 2018.

NARULA, Sunil. Psychological Operations (PsyOps): a Conceptual Overview. **Strategic Analysis**, v. 28, n. 1, p. 177-192, 2004.

NIOU, Emerson M. S.; ORDESHOOK, Peter C. **Strategy and Politics**: an Introduction to Game Theory. New York and London: Routledge, 2015.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. **Cosmopolitan Communications**: Cultural Diversity in Globalized World. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PFEIFFER, Sabine. **Digital Capitalism and Distributive Forces**. Bielefeld: Transcript Independent Academic Publishing, 2022.

RHUKUZAGE, Serge Katembera. Sociologia digital, ou Sociologia do Digital? **Revista Abordagens**. Vol. 2, n. 1, 2020.

SHAPIRO, Michael. **Reading the Postmodern Polity**: Political Theory as Textual Practice. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991.

SHAPIRO, Michael. **Methods and nations**: Cultural Governance and the Indigenous Subject. London and New York: Routledge, 2004.

SCHÜZ, B.; JONES, C. Mis and Disinformation in Social Media: Mitigating Risks in Digital Health Communication. **Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz**, v. 67, n. 3, p. 300-307, 2024.

SILVA, Joscimar. **Surfando na crise da representação e nos valores**: lideranças políticas emergentes e mídias sociais digitais na América Latina. Tese de doutorado em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2021.

\_\_\_\_\_. Desconfiados, conectados e indignados: crise de representação e mídias digitais no Brasil, México e Peru. **Revista Debates** (UFRGS), v. 16, p. 65-95, 2022.

\_\_\_\_\_. Os mandatos da antipolítica: líderes políticos digitais e a representação política na América Latina. **Revista Compolítica**, v. 13, p. 171-196, 2023.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu; CASSINO, João Francisco. Comunicação militarizada: a *internet* e os novos formatos da guerra. **Revista Fronteiras** – estudos midiáticos, v. 22, n. 1, p. 11-20, janeiro/abril 2020.

SIMONS, Steve John. The art of Military Logistics. **Communications of the ACM**, v. 44, n. 6, 2001.

SUN TZU. **The Art of War**. Aziloth Books, 2010.

TELLES, Helcimara; MUNDIM, Pedro Santos; LOPES, Nayla. Internautas, verdes y pentecostales: ¿nuevos patrones de comportamiento político en Brasil?. In: TELLES, Helcimara S.; MORENO, Alejandro. (coords.). **El votante latinoamericano: comportamiento electoral y comunicación política**. México: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. Cámara de Diputados, 2015.

THE DEVELOPMENT of Military Logistics: an Introduction. **Whitehall Papers**, 52:1, DOI: 10.1080/026813000009414705.

TOFFLER, Alvin. **The Third Wave**. New York: William Morrow, 1980.

VAN DER VLIST, F.; HELMOND, A.; FERRARI, F. Big AI: Cloud Infrastructure Dependence and the Industrialisation of Artificial Intelligence. **Big Data & Society**, v. 11, n. 1, 2024.

## Jonas Pereira dos Santos

Advogado, analista legislativo da Câmara dos Deputados, bacharel em Direito, pós-graduado em Comércio Internacional e Direito Aduaneiro; em Logística Portuária e Direito Marítimo; em Direito Penal e Processo Penal. Bacharel e licenciado em Letras, mestre em Propriedade Intelectual e Inovação pela Academia do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi); presidente da Comissão de Propriedade Intelectual e membro da Comissão de Relações Internacionais da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal (OAB-DF).

**Contato:** jonas.santos@camara.leg.br

# O pacto Kellogg-Briand à luz das cosmovisões antinômicas da realpolitik e do idealismo político no contexto das relações internacionais

*The Kellogg-Briand Pact in  
Light of Antinomic Worldviews:  
Realpolitik and Political Idealism  
in International Relations*

## Resumo:

Este trabalho tem por objetivo revisitar um dos mais importantes tratados internacionais da história da diplomacia mundial, o pacto Kellogg-Briand, também conhecido como Tratado de Paris, firmado em 1928. Por disposição desse arranjo jurídico, as potências europeias, em coalização com os Estados Unidos, pretenderam banir, definitivamente, a guerra do seio das relações internacionais, por meio de uma solene declaração, marcadamente utópica, de repúdio e condenação peremptória do recurso às armas como via de solução de controvérsias, e de renúncia ao uso da força como instrumento de política nacional em suas mútuas relações. A partir dos arcabouços doutrinários da *realpolitik* e do idealismo político, antitéticos por definição, busca-se uma maior inteligibilidade dos termos do acordo, das expectativas pacifistas que ele gerou e das razões e consequências geopolíticas de seu malogro para o continente europeu e para a nova ordem mundial que se erigiu a partir de seu melancólico fiasco.

## Palavras-chave:

Tratado de Paris; Realismo político; Idealismo político; Relações internacionais; Tratado de Locarno.

## Abstract:

*This work aims at revisiting one of the most important international treaties in the history of world diplomacy, the Kellogg-Briand Pact, also known as the Treaty of Paris, signed in 1928. Under this institutional legal arrangement, the European powers, in coalition with the United States, intended to banish war definitively, from the heart of international relations, through a solemn declaration, markedly utopian, repudiating and peremptory condemning the use of armaments as a means of settling disputes, as well as renouncing to the use of force as an instrument of national policy in their mutual relations. Based upon the doctrinal frameworks of Realpolitik and political idealism, which are antithetical by definition, a greater intelligibility of the terms of the agreement is sought, as well as an approach to the pacifist expectations it generated and the reasons and geopolitical consequences of its failure for the European continent and for the new world order which arose from its melancholic fiasco.*

## Keywords:

*Treaty of Paris; Political realism; Political idealism; International relations; Treaty of Locarno.*

“Eu abomino a guerra e a vejo como o pior flagelo da humanidade.”

*(Thomas Jefferson)*

“A guerra é uma simples continuação da política por outros meios.”

*(Carl von Clausewitz)*

“Na realidade, eles não se rebaixaram tanto como receávamos, porque não se elevaram tanto como acreditávamos.”

*(Sigmund Freud)*

## 1. Introdução

No plano da retórica antibelicista, poucas declarações solenes de chefes de Estado poderiam rivalizar, na dimensão da utopia política, como a que o presidente Franklin Delano Roosevelt, idealizador das Nações Unidas, proferiu para justificar a entrada dos Estados Unidos no teatro de operações da grande guerra mundial: “mais do que o fim da guerra, nós queremos um fim para o início de todas as guerras”.

Na realidade, as célebres palavras de Roosevelt reverberavam a quintessência do idealismo político de extração wilsoniana. Com efeito, assumido paladino da paz, o antecessor de Roosevelt, Thomas Woodrow Wilson, o vigésimo oitavo presidente dos Estados Unidos, havia empreendido uma quixotesca cruzada em prol da instauração de um reino da paz perpétua, no contexto da grande escatologia política que se consubstanciaria na constituição de uma Liga ou Sociedade das Nações.

No paroxismo dos horrores da Primeira Guerra Mundial, “a guerra para pôr fim a todas as guerras”, Wilson simbolizou as esperanças messiânicas na prevalência dos valores da paz como pedra angular do sistema pluriestatal, em substituição à velha diplomacia da balança de poder, tão do feitio de grandes expoentes do realismo geopolítico, a exemplo do cardeal Richelieu, pai do Estado Moderno, na França de Luís XIII. A reputação de Wilson como internacionalista liberal consolidou-se com sua proposta de um plano para balizar as negociações da paz global ao final da Primeira Guerra Mundial.

Conhecido como os Quatorze Pontos de Wilson, o plano foi difundido em um discurso presidencial em 8 de janeiro de 1918 e elenca uma série de parâmetros para a consecução da segurança coletiva e a prevenção de outra guerra de proporções da primeira grande guerra. Propunha, por exemplo, o fim da diplomacia dos pactos secretos entre os Estados nacionais; a livre navegação para além das águas territoriais, em tempos quer de paz, quer de guerra; a eliminação das barreiras ao comércio internacional bem como a redução dos arsenais bélicos ao mínimo necessário à segurança interna de cada país. O décimo quarto ponto consubstanciava, no entanto, a quintessência dos arranjos institucionais wilsonianos para a instauração da paz perpétua entre as nações: propunha a constituição de uma associação geral de nações sob a égide da qual se asseguraria a provisão de garantias recíprocas de independência política e de integridade territorial para os Estados nacionais, independentemente de seu tamanho.

Em última análise, a diplomacia presidencial de Wilson proclamava princípios que, “refletindo os truísmos do pensamento americano, constituíam, mesmo assim, ideias revolucionárias para os diplomatas do velho continente”, nas palavras do ex-secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger. Segundo ele, essencialmente, “esses princípios sustentavam que a paz dependia da difusão da democracia, que os Estados deveriam ser julgados pelos mesmos critérios éticos que os indivíduos e que o interesse nacional consistia em aderir a um sistema de direito universal” (Kissinger, 1996).

A aspiração de banir a guerra, embora não seja um traço inerente e exclusivo dos americanos, notabilizou-se historicamente pela resiliência e pela recorrência na história dos Estados Unidos. Com efeito, é o que se observa desde Thomas Jefferson, terceiro presidente da América e o primeiro a enviar tropas ao exterior para combater os corsários da costa berbere, os terroristas de então. Também Jefferson declarara lapidarmente: “eu abomino a guerra e a vejo como o pior flagelo da humanidade”. Da perspectiva do isolacionismo americano, a guerra se afigurava como “uma aberração monstruosa, um desvio patológico nas relações internacionais. Sua causa não poderia ser outra senão a imperfeição das instituições políticas no estrangeiro” (Magnoli, 2009).

A visão moralista que orienta a política externa americana não pode ser explicada nos limites da razão geopolítica. A abominação da guerra e seu complemento paradoxal, o impulso da redenção do mundo pela força das armas, deitam raízes no sentido de missão e predestinação dos radicais protestantes que sonharam difundir pela Europa a Commonwealth de Cromwell, no século XVII, e mais tarde inspiraram os “pais fundadores” dos Estados Unidos. O dever moral dos revolucionários ingleses era espalhar as sementes da liberdade entre os povos oprimidos pela tirania das monarquias católicas (Magnoli, 2009).

Ao fim e ao cabo, as perguntas, ainda que retóricas, são incontornáveis: banir a guerra seria algo da ordem do factível, do historicamente realizável? Seria pertinente a aposta pascalina no advento de uma sociedade internacional em que a guerra não prevalecesse sequer como *ultima ratio*? Haveria espaço na imaginação política para a realização da visão da profecia de Isaías, cujo quadro imagético prefigura o lobo em coabitação com o cordeiro, o leopardo em repouso com o cabrito, o bebê a brincar junto à cova da áspide e a criança pequena a pôr a mão na cova da víbora, cenas que remetem à consumação escatológica do reino messiânico, à apocalíptica do sonho milenar de todos os profetas da tradição judaico-cristã?

Em contraposição ao sonho da imaginação profética de Isaías, sempre se poderá evocar o quadro do pintor espanhol Francisco de Goya, significativamente intitulado *O sonho da razão produz monstros*, povoado de morcegos e corujas, a emoldurar o pesadelo do artista, na forma de um bestiário que traduz suas fantasmagorias, próprias do regime noturno da imagem. Se o sonho da razão produz monstros e pode engendrar fatídicos regimes distópicos, como o demonstra a história das guerras, “a história do gênio humano aplicado à destruição” (Magnoli, 2009), não é menos verdade que o possa fazê-lo o imaginário, “a infância da consciência”.

Em ambas as vertentes das coordenadas fundamentais da antropologia, a razão e a desrazão, a epifania da guerra e a irrupção da pulsão de morte, caracterizam-se como imanência do humano e inerência das relações internacionais. A capacidade de regressão ou de involução é própria dos estados anímicos primitivos, e, como observou Freud (2010), os “estados primitivos sempre podem ser restabelecidos; o que é primitivo na alma é imperecível no mais pleno sentido”. O espectro da guerra, portanto, está sempre à espreita,

como as sombras que perseguiam o velho Casmurro: “aí vindes outra vez, inquietas sombras?”.

Este ensaio retoma as concepções antagônicas e fundacionais do campo das Relações Internacionais. Sob a forma de uma falsa dicotomia ou de um maniqueísmo impertinente, duas mundividências polarizam o sistema interestatal, consubstanciadas na *realpolitik* e no idealismo político. Com fulcro na análise dos fundamentos filosóficos dessas doutrinas, que encaram o fenômeno atávico da guerra a partir de visões diametralmente opostas, pretende-se revisitar o texto, o contexto e as consequências do célebre pacto Kellogg-Briand para a geopolítica internacional e para o pensamento utópico da política entre as nações.

Este trabalho está dividido em três seções: a primeira esboça as teses fundacionais do realismo ou *realpolitik*, sua cosmovisão acerca de uma pretensa natureza humana como pedra angular do sistema multiestatal. A segunda seção revisita os postulados do idealismo político ou liberalismo, suas crenças basilares na erradicação definitiva da beligerância entre as nações, na trama das instituições como paradigmas regentes das relações entre os Estados, bem como no comércio transfronteiriço como política preemptiva das guerras entre as nações. Por fim, a terceira seção analisa, à luz das visões antinômicas de ambas as correntes doutrinárias das Relações Internacionais, o contexto histórico e a ambiência geopolítica que engendraram o pacto Kellogg-Briand (ou Tratado de Paris), expressão lapidar do cálculo político do chanceler francês, o “pacifista” Aristide Briand, e do ex-secretário de Estado norte-americano, Frank Kellog, e emblema conspícuo da pulsão utópica da “franca renúncia à guerra como instrumento da política nacional”, como que a desafiar a vetusta afirmação de Heráclito, vinte e cinco séculos atrás, antes da Guerra do Peloponeso, segundo a qual “a guerra é o pai de todas as coisas”.

A compreensão, ainda que incipiente, da história da ordem mundial, dos mutantes arranjos institucionais do sistema internacional e da pragmática da geopolítica entre as nações encontra seu marco fundante e sua *fons et origo* no Estado nacional e no correlato atributo imprescindível de sua soberania. Deve-se partir, portanto, do constructo político fundamental daquele grande leviatã chamado Estado ou Cidade (em latim *Civitas*), que nada mais é “senão um homem artificial, de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado” (Hobbes, 2007).

Nascido das entranhas de Vestfália, a alma do *golem* hobbesiano reside na “soberania”,

[...] alma artificial, pois dá vida e movimento a todo o corpo; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, ligados ao trono da soberania, juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os nervos, que executam a mesma função no corpo natural; a riqueza e a prosperidade de todos os membros individuais constituem a força; *Salus Populi* (a segurança do povo) é seu objetivo; os conselheiros, por meio dos quais todas as coisas necessárias lhe são sugeridas, são a memória; a justiça e as leis, razão e vontade artificiais; a concórdia é a saúde; a sedição é a doença; a guerra civil é a morte. Finalmente, os pactos e convenções pelos quais as partes deste Corpo Político foram criadas, reunidas e unificadas assemelham-se àquele *Fiat*, ao “Façamos o homem” proferido por Deus na Criação (Hobbes, 2007).

Como observa Bobbio (2007), é com os *politiques* Jean Bodin e Thomas Morus, na esteira dos tratados de Vestfália, de 1648, os quais puseram fim à Guerra dos Trinta Anos, que se delineia rigorosamente a anatomia do Estado moderno:

É só com a fundação política do poder, que se seguiu às lutas religiosas, que os novos atributos do Estado – mundaneidade, finalidade e racionalidade – se fundam para dar a este último a imagem moderna de única e unitária estrutura organizativa formal da vida associada, de autentico aparelho da gestão do poder, operacional em processos cada vez mais próprios e definidos, em função de um escopo concreto: a paz interna do país, a eliminação do conflito social, a normalização das relações de força, através do exercício monopolístico do poder por parte do monarca, definido como *souverain* [...]. Com Bodin [...] e com Hobbes, a fundação mundana do poder unitário e concentrado, totalitário e absoluto se completa (Bobbio, 2007).

O atributo intrínseco e formal da soberania estatal é tradição do Tratado de Vestfália (1648), chave de abóboda do sistema europeu de equilíbrio ou balança de poder, erigido na esteira do

[...] colapso definitivo da aspiração medieval à universalidade.  
[...] Com o colapso do conceito de unidade, os novos estados da Europa precisavam de um princípio que justificasse a sua here-

sia e regulasse as suas relações. Encontraram este princípio nos conceitos de *raison d'état* e do equilíbrio de poder. Cada um destes conceitos dependia do outro. A *raison d'état* afirmava que o bem-estar do estado justificava todos os meios usados para o aumentar; o interesse nacional suplantava a noção medieval de uma moralidade universal. O equilíbrio de poder substituiu a nostalgia de uma monarquia universal pela consolação de que cada estado, ao prosseguir os próprios interesses egoístas, contribuiria de certa forma para a segurança e o progresso de todos os outros (Kissinger, 1996).

A razão de Estado e o equilíbrio de poder são peças *sine quibus non* do moderno sistema de Estados, cuja paternidade Kissinger atribui a Armand Jean du Plessis, cardeal de Richelieu, primeiro-ministro francês e chefe do Conselho Real de Luís XIII, de 1624 a 1642. Ambos os conceitos ainda fariam grande fortuna nos idos de 1814, quando, na esteira do pós-Waterloo, a ordem internacional conservadora foi restaurada sob a égide do Concerto Europeu, caudatário do Congresso de Viena, obra da diplomacia do chanceler austríaco Clemente de Metternich, outro expoente histórico da balança de poder e da interestatalidade.

Ora, a soberania dos entes estatais é a quintessência do Direito Internacional Público, que reconhece a igualdade soberana dos Estados como princípio regente das relações internacionais. Com efeito, esse princípio é o *axis mundi* do moderno sistema internacional e substrato último da Carta de São Francisco, de 1945, que estabelece como um dos princípios fulcrais da ordem internacional a igualdade soberana de todos os membros da Organização das Nações Unidas (ONU).

Soberania, portanto, é aquele atributo supremo por virtude do qual o ente estatal, sob a égide da heteronomia, autodetermina-se, governa-se autonomamente, sem qualquer ingerência exógena, sob a forma de tutela ou de protetorado. Para Emmerich de Vattel (2004), “toda nação que se governa por si mesma, sob qualquer forma que seja, sem dependência de nenhum estrangeiro, é um Estado soberano. Os seus direitos são exatamente os mesmos dos demais Estados”.

Ora, é precisamente essa concepção de soberania do Estado que torna o sistema internacional “anárquico” por definição. A anarquia internacional deriva da visão de cada Estado como estrutura soberana

monádica que constela um todo maior, mas sem interdependência recíproca. Do plano interno das unidades, em que o Estado é autor e garantidor da própria jurisdição, detentor do monopólio legítimo do uso da força, como sustentou Max Weber, passa-se à dimensão do sistema internacional ou interestatal, em que tal monopólio não existe, em razão do primado da anarquia.

A anarquia é o conceito definidor do realismo nas relações internacionais. O que se entende por anarquia não é propriamente o caos, mas sim a ausência de uma autoridade suprema, legítima e indiscutível que possa ditar as regras, interpretá-las, implementá-las e castigar quem não as obedece (Nogueira, 2005).

Portanto, diferentemente do que ocorre no âmbito doméstico de cada Estado, na dimensão internacional inexistente a figura de um único soberano que seja titular do recurso legítimo à força, se necessário, para fazer cumprir a jurisdição emanada do poder soberano. O que se verifica na ordem internacional é “a coexistência entre múltiplos soberanos que, por serem soberanos sobre seus próprios cidadãos, não podem abdicar do uso legítimo da força em favor de nenhuma parte terceira” (Nogueira, 2005).

A prevalência da anarquia como traço essencial do sistema internacional tal como estruturado em *Vestfália* situa as relações internacionais no âmbito do que Hobbes chama de *status naturalis*. Enquanto perdura a ausência de um poder comum, os homens se encontram na condição de guerra, “uma guerra que é de todos contra todos”, em que “todo homem é inimigo de todo homem”. Nesse estado de natureza hobbesiano,

[...] não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto. Seguramente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar. [...] Não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras. Não há sociedade. E o que é pior do que tudo, há um constante temor e perigo de morte violenta. A vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta (Hobbes, 2007).

Essa situação fundamental de escassez e de miserabilidade constitui, portanto, a condição humana nas coordenadas do estado natural e só pode ser remediada pela celebração de um pacto social por meio do qual se erija o leviatã, fator capaz de mitigar a violência sempre latente e, ao

mesmo tempo, garantir a segurança do homem, cujo destino se assemelha ao de Prometeu, que etimologicamente significa “homem prudente”: “preocupado com os tempos futuros, tem durante todo o dia seu coração ameaçado pelo medo da morte, da pobreza ou de outras calamidades, e não encontra repouso nem paz para sua ansiedade a não ser no sono” (Hobbes, 2007).

## 2. A perspectiva da *realpolitik* nas relações internacionais

Ora, o estado de natureza hobbesiano e a anarquia internacional são as premissas do paradigma da *realpolitik* nas relações internacionais enquanto campo de observação da Teoria das Relações Internacionais. Segundo a ótica do realismo político, a atuação do Estado na arena internacional pauta-se pela luta em favor da própria sobrevivência e sua permanência como ator, bem como pelo realismo do poder, definido como somatório das capacidades do Estado em termos de recursos políticos, militares, econômicos e tecnológicos. Medo, ambição e prestígio são os *leitmotiv* fundamentais de sua atuação no tabuleiro internacional.

Ator central das relações internacionais, o Estado empenha-se não só por sobreviver em um ambiente de desconfiança recíproca, de animosidade latente que pode atualizar-se em guerra a qualquer momento, mas também por desequilibrar a distribuição internacional de poder, com vistas a aumentar cada vez mais sua participação no sistema, em detrimento de outras unidades, já que se trata de um jogo de soma zero em que o que está em xeque é o domínio hegemônico, cuja conquista confunde-se com a própria razão de Estado, nos termos formulados por Maquiavel: o que interessa é o mundo real e não o mundo como deveria ser.

Os realistas caracterizam a visão de Maquiavel de relações entre as cidades-Estado como desprovida de qualquer caráter moral ou ético. Segundo essa leitura, para Maquiavel, a moralidade que orienta as ações do indivíduo não se aplica nem deveria orientar as ações do príncipe. (Nogueira, 2005)

Essa visada da ontologia do mundo em sua facticidade bruta, em sua talidade crua, encarado como é, e não como deveria ser, constitui a quintessência da cosmovisão da *realpolitik*, tal como formulada na obra já clássica do alemão Hans Morgenthau, *Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Nessa obra seminal, Morgenthau formula uma teoria

sobre política internacional, caracterizada, segundo ele, por uma natureza empírica e pragmática, e não apriorística e abstrata. Morgenthau expressamente demarca os campos antinômicos das duas doutrinas de política internacional. Segundo ele, a história do pensamento político moderno não representa senão a crônica do embate entre duas correntes doutrinárias que se situam nas antípodas das concepções acerca da natureza do homem, da sociedade e da política. Em última instância, o divisor de águas entre o realismo e o idealismo políticos consiste na discrepância de suas respectivas antropologias e ontologias. De um lado, encontra-se o idealismo, que

[...] acredita que uma determinada ordem política, racional e moral, por ser derivada de princípios abstratos válidos universalmente, pode ser alcançada nas condições atuais e de pronto. Ela pressupõe a retidão inerente e a maleabilidade infinita da natureza humana, motivo pelo qual debita a incapacidade da ordem social de elevar-se ao nível dos padrões racionais à falta de conhecimento e de compreensão, à obsolescência das instituições sociais ou à depravação de certos indivíduos ou grupos isolados. Ela confia na educação, na reforma e no uso esporádico de métodos coercitivos para remediar esses defeitos (Morgenthau, 2003).

A contrapelo dessa visão otimista da natureza humana, essencialmente ética e plástica, suscetível de gradativo aperfeiçoamento moral pela via da educação, da reforma dos costumes, ainda que se tenha de lançar mão da coerção, assoma o paradigma do realismo político. Note-se, a propósito, a centralidade do pedagógico, de uma verdadeira *paideia* no constructo filosófico do idealismo. Com efeito, o idealismo parece comungar com o ideário dos grandes pedagogos da Modernidade, de Comenius a Locke, passando por Rousseau, todos conscientes do protagonismo do pedagógico enquanto *locus*

[...] de reconstrução orgânica da vida social, de conexão entre passado, presente e futuro, entre teoria e prática, entre indivíduos e governo, com uma função estratégica global enquanto elemento substancial da construção do poder e da homologação da sociedade ao poder, até nas formais mais ousadas, irenistas e utópicas [...], segundo uma lógica que conota o sentido dialético, que focaliza o real, mas o faz agir no horizonte do possível, assumindo com força a valência deontológica do agir e do pensar pedagógicos, reconhecendo no projeto livre e racional, crítico e ousado, o centro motor da pedagogia (Cambi, 1999).

Ora, essa visão idealista da processualidade do desenvolvimento do ser humano implica a admissão de uma concepção de uma *deviência* histórica, de uma paulatina ascensão ao reino da moralidade, da politicidade, da eticidade. Por conseguinte, ela não se coaduna com a visada realista de uma natureza humana perversa *ab ovo* e *ab imis*. O realismo político, segundo Morgenthau, acredita que a política, bem como a sociedade em geral, governa-se por leis objetivas, que deitam raízes na natureza humana. O *leitmotiv* do agir, seja do indivíduo, seja do Estado, é o interesse próprio, que se deve perseguir a qualquer custo, como já preconizava o célebre realista florentino, Nicolau Maquiavel, em *O Príncipe*. A exemplo de seus sucessores no século XX, Maquiavel insurgiu-se categoricamente contra o idealismo, na firme suposição de que o governante deve pautar seu proceder pelo pragmatismo, considerando o mundo como ele é, e não como gostaria que fosse.

Muitos imaginaram repúblicas e principados que nunca foram vistos ou conhecidos de verdade, porque o modo como se vive é muito distante de como se deveria viver, de tal maneira que aquele que negligencia o que se faz em detrimento do que deveria fazer, mais cedo verá a própria ruína em vez de sua preservação (Maquiavel, 2018).

Séculos antes de Maquiavel, o historiador grego Tucídides, em sua narrativa da Guerra do Peloponeso, já utilizava a linguagem da *realpolitik*.

Nisto somos limitados por três dos mais poderosos motivos: honra, temor e interesse próprio. Tampouco somos os primeiros a agir dessa forma – sempre aconteceu de o mais fraco dever curvar-se ao mais forte. Sentimos que somos dignos de nosso poder, assim como vocês, espartanos, até que a consideração de seu próprio interesse fez com que vocês falassem de certo e errado. Falar de justiça nunca dissuadiu ninguém de se apoderar do que pudesse (Tucídides, 2022).

Em suma, o mundo, na perspectiva do realista político, é immanentemente imperfeito, constitui-se como arena de conflitos de interesse por definição irreconciliáveis e persistentes, insuscetíveis de resolução por força de princípios ou imperativos morais. A natureza humana, concebida nesses termos, encontra nessa figura do “interesse”, definido como poder, o fator movente da ação política, infensa aos princípios morais universais, que não se aplicam às ações dos Estados em sua

formulação universal abstrata. A rigor, o realismo político recusa-se a estabelecer uma relação de identidade entre as aspirações morais de determinada nação e as leis morais que governam o universo. Em outras palavras, política e moral constituem esferas epistemológicas e pragmáticas mutuamente excludentes.

Isso faz parecer que a *realpolitik* está oferecendo uma descrição, não uma prescrição – dizendo como as coisas são, não como deveriam ser. Mas os realistas políticos, pelo menos da categoria clássica, geralmente acreditam que a luta pelo poder e pela dominação está arraigada na natureza humana e, portanto, é inútil desejar ou sugerir que as coisas devam ser diferentes do que são (Dupré, 2019).

O corolário dessas premissas é a ubiquidade do desejo de poder, enquanto elemento distintivo da política internacional, necessariamente definida como “política de poder”. “É essa ubiquidade do desejo de poder que, à parte e para além de qualquer egoísmo ou propósito maldoso, constitui a ubiquidade do mal na ação humana” (Morgenthau, 2003).

Vale observar, ainda que parenteticamente, as simetrias e a afinidade epistêmica existentes entre a *realpolitik* clássica, tal como definida por Morgenthau, e as formulações congêneres dos discursos da geopolítica, da razão de Estado e do equilíbrio ou balança de poder. Trata-se, em verdade, de um feixe conceitual cujos elementos se entremeiam de tal forma que resulta difícil desenleá-los.

Entroncamento de conhecimentos multidisciplinares – como a teoria política, a história, a geologia, a geografia e a geopolítica – tem por objeto precípua o estudo das estratégias que proporcionem ao Estado o pleno domínio do seu território, em seu amálgama com os processos políticos, as características geográficas, topológicas, ecológicas, considerando-se, ainda, a ambiência e a circunvizinhança das demais unidades estatais. O termo “geopolítica” foi cunhado por Rudolf Kjellén, cientista político sueco, no século XX, inspirado na obra de Friedrich Ratzel, *Geografia política*. De acordo com o arcabouço gnosiológico das teorias geopolíticas clássicas, o Estado é concebido em termos de organismo, não como metáfora inspirada na biologia, e sim como unidade indissolúvel entre a plêiade de fatores naturais e humanos que constelam a mônada estatal.

Segundo Ratzel, o Estado comporta-se como organismo vivo porque agencia a sociedade na direção de uma meta comum, a segurança e a defesa da integridade territorial, além de prover uma gama de políticas com vistas a assegurar a coesão de seu povo e de seu território, promovendo um liame antropológico e telúrico indissociável. Não por acaso, a guerra assoma como fator fundamental da geopolítica, dada a pulsão expansionista inerente ao Estado, a vontade de domínio e de hegemonia que ele persegue, em contextos marcadamente agônicos, porque suas pretensões de anexação são resistidas por sua contraparte, por sua alteridade estatal. O traço explícito do imperialismo no pensamento geopolítico já se faz notório na definição de Rudolf Kjellén quando delinea a ontologia do ente estatal.

O Estado não é um conglomerado accidental ou artificial de vida humana que se mantém unido mediante fórmulas jurídicas; está profundamente arraigado em realidades históricas e afetivas, cresce organicamente, é uma entidade do mesmo tipo fundamental que o homem individualmente considerado: em uma palavra, é uma manifestação biológica ou um ser vivente. Como tal, os Estados estão sujeitos à lei do crescimento. Os Estados vigorosos e cheios de vida que possuem um espaço limitado obedecem ao categórico imperativo de expandir seu espaço, seja por colonização, amalgamação ou conquista (Kjellén *apud* Costa, 2013).

Não por acaso, esse “manifesto” inaugural de um dos fundadores da geopolítica, com seu “receituário explícito do imperialismo”, tanto assombraria a Europa e o mundo, conhecendo-se a profunda admiração de Kjellén pelo Estado-Maior alemão e o seu confesso desejo de que a Europa viesse a ser unificada sob um imenso império germânico (Costa, 2013). Não por acaso também, a ideologia nazista desenvolvida e promovida por Adolf Hitler tinha como um dos eixos fundamentais a concepção de *lebensraum*, ou espaço vital, doutrina geopolítica que daria sustentação à política de expansão e de anexação de todos os territórios povoados por alemães étnicos, a exemplo dos Sudetos, e não apenas dos territórios que a Alemanha havia perdido no decorrer da Primeira Guerra Mundial, de 1914 a 1918, no âmbito do Tratado de Versalhes.

Daí o sucesso de suas ideias junto aos círculos do poder de diversos países, particularmente aqueles caracterizados por regimes fascistas da Europa, bem como os ambientes militares de países

do Terceiro Mundo, que passaram a incluir a geopolítica nos currículos de seus cursos de “Estado-Maior”, além de produzirem inúmeros estudos inspirados na nova disciplina (Costa, 2013).

O imperativo categórico da expansão dos “Estados vigorosos e cheios de vida”, a expensas da anexação de territórios alheios, remete à situação primeva do estado natural de Hobbes, caracterizado pela intermina guerra de todos contra todos, pela busca incessante da hegemonia sobre as demais unidades do sistema internacional. Por conseguinte, trata-se de quadro político não meramente conjuntural, mas de uma condição estrutural e estruturante do sistema. Ora, em sendo um componente essencial do sistema, o fenômeno da beligerância sem trégua entre os Estados explica por que, na concepção de Clausewitz, “a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios” (Clausewitz, 2010). Ainda segundo o autor, o corolário dessa concepção é que “a guerra é uma simples continuação da política por outros meios”. Por conseguinte, essa concepção de guerra, que impregna a existência mesma do sistema internacional, amalgama-se com os conceitos correlatos de geopolítica, de razão de Estado e de equilíbrio de poder.

Com efeito, no contexto do pensamento geopolítico clássico, vale citar, nesse sentido, as contribuições teóricas de dois de seus maiores expoentes: o americano Alfred Thayer Mahan e o inglês Halford John Mackinder. Mahan defendeu a perspectiva de que a potência que conseguisse construir um poder naval incomparável e incontestável, capaz de dominar os oceanos e as grandes passagens marítimas, a exemplo dos Estreitos de Bósforo e dos Dardanelos, na atual Turquia, dominaria o globo. Segundo ele, a história dos séculos XVI e XIX estava a demonstrar que as potências vitoriosas nas grandes contendas geopolíticas foram sempre potências navais, como Portugal, Holanda e Inglaterra. Mackinder, por sua vez, raciocina a contrapelo de Mahan, argumentando que existe uma região pivotal na Eurásia, jamais conquistada por potências navais, a chamada *Heartland* ou Hinterlândia. Vastíssima, rica em recursos naturais e energéticos, água terra e florestas, a Hinterlândia sempre foi dominada por povos nômades cavaleiros da Ásia Central, a exemplo dos hunos, dos tártaros e dos mongóis. Por conseguinte, arre-matava Mackinder, a potência que conseguisse franquear uma passagem

para o alto-mar seria capaz de desenvolver um poder anfíbio imbatível, dominar a totalidade da Eurásia e decidir o futuro do mundo.

O discurso da nascente geopolítica guarda impressionantes afinidades com o conceito político da razão de Estado, ou *raison d'État*. Mais que mera teoria política do Estado, o conceito de razão de Estado consubstancia um princípio segundo o qual o ente estatal está acima da lei e da moral, a bem e em nome do interesse nacional, superior por definição, que em última análise consiste na atuação em prol da conservação e da sustentabilidade do ente estatal. Expressão arrematada do despotismo, a razão de Estado é o anverso da teoria da soberania do Estado, franquia que lhe permite a transgressão da lei necessária à sobrevivência de um governo. Desenvolvida no contexto histórico do Renascimento, teve em Maquiavel e no cardeal Richelieu dois expoentes teóricos de grande envergadura.

Tornou-se celeberrima a máxima atribuída a Maquiavel, segundo a qual “os fins justificam os meios”. Os fins colimados pelo Estado hão de ser alcançados segundo os meios que o arbítrio do próprio Estado julgar válidos e legítimos, ainda que violentos ou ao arrepio do direito e da moral, porque a regra é a conquista e a manutenção do poder. Em seu breviário de política, *O príncipe*, o florentino, em exemplo bastante ilustrativo da amoralidade por que se deve pautar o príncipe para alcançar os fins do Estado, faz expressamente a seguinte recomendação, que em nada fica a dever à pragmática da geopolítica: “ao tomar um Estado, o conquistador deve definir todas as crueldades que necessitará cometer, e praticá-las de uma só vez, evitando ter de repeti-las a cada dia” (Maquiavel, 2018).

As prescrições maquiavelianas no âmbito da razão de Estado são congruentes com as do cardeal Richelieu:

Portanto, a razão de Estado é a máxima segundo a qual o Estado atua. É ela quem diz ao político o que fazer para manter a força e a saúde do Estado. Razão de Estado também designa os meios e objetivos do crescimento do Estado. A *razão* do Estado consiste, portanto, em conhecer a si mesmo e ao seu ambiente e em escolher as máximas de sua ação em conformidade. [...] Viver livre e independente significa para o Estado obedecer às leis que lhe ditam a sua razão de Estado (Richelieu *apud* Kissinger, 1996).

Por fim, cabe consignar que o conceito de razão de Estado surge historicamente em um contexto de enfraquecimento do papado, sob o impacto da Reforma Protestante, deitando por terra a perspectiva de um império europeu hegemônico, que conferisse unidade político-territorial ao continente. A Reforma Protestante proporcionou aos príncipes rebeldes maior margem de liberdade de ação, quer no domínio religioso, quer na esfera política. Dessa forma, a ruptura da comunhão com o trono de São Pedro implicou a ruptura com a ideia de cristandade, de universalidade religiosa.

Com o colapso do conceito de unidade, os novos Estados da Europa precisavam de um princípio que justificasse sua heresia e regulasse suas relações. Encontraram este princípio nos conceitos de *raison d'État* e do equilíbrio de poder. Cada um desses conceitos dependia do outro. A *raison d'État* afirmava que o bem-estar do Estado justificava os meios usados para o aumentar; o interesse nacional suplantava a noção medieval de uma moralidade universal. O equilíbrio de poder substituíu a nostalgia de uma monarquia universal pela consolação de que cada Estado, ao prosseguir os próprios interesses egoístas, contribuiria de certa forma para a segurança e o progresso de todos os outros (Kissinger, 1996).

Verifica-se, portanto, que a razão de Estado, o equilíbrio de poder e a geopolítica constituem um constructo inconsútil que se enlaça com os fundamentos teóricos da *realpolitik*, doutrina segundo a qual, como se viu, a política de poder é condição *sine qua non* para a existência e a perpetuação do Estado, visão diametralmente oposta à do idealismo político.

### 3. A perspectiva do idealismo nas Relações Internacionais

Nas antípodas do realismo político, situa-se o liberalismo, outra das escolas da Teoria das Relações Internacionais. Filiada à matriz filosófica do kantismo, a escola liberal, embora reconheça, a exemplo do realismo, a natureza conflituosa da anarquia internacional, nega que se trate de uma condição permanente ou imutável, razão pela qual estende a crença no progresso ao campo das relações internacionais e afirma a possibilidade de transformar o sistema de Estados em um arranjo institucional cooperativo e harmonioso (Nogueira, 2005).

Tributária das lições de Immanuel Kant no projeto filosófico denominado *A paz perpétua*, a escola liberal mal dissimula o halo utópico e

idealista, e professa com firmeza sua fé no poder da razão humana e da autorregulação da sociedade por meio de instituições e processos iminentes, capazes de corrigir os desequilíbrios, as disfunções e ineficiências da sociedade, bem como de administrar as crises ameaçadoras da concórdia do corpo social e da livre produção capitalista por meio da ação regrada do Estado, percebido como mal necessário, e pela solidez da arquitetônica institucional. Afinal, como acreditam os liberais, o sistema internacional é suscetível de mudança, de sorte a tornar-se menos belicoso, mais cooperativo e associativo, superando os horrores do estado de natureza basicamente pela aposta no livre-comércio, na democracia e nas estruturas institucionais.

Na concepção de Kant, o livre-comércio é condição de possibilidade da promoção da paz, “efeito natural do comércio”, como postulava Montesquieu, pelos efeitos de interdependência econômica e de interesses comuns que se geram entre as nações que se envolvem no comércio internacional, em razão da complementaridade das economias nacionais e da busca das vantagens comparativas. A expansão das trocas econômicas e a promoção do mercado, portanto, teriam o condão de mitigar as animosidades viscerais entre os povos e afugentar o risco de guerra, ao mesmo tempo que consolidam a paz cosmopolita, como preconizava Kant. Afinal, como defende Milton Friedman, “a importância do mercado é justamente permitir àqueles sem uma identidade comum, mesmo àqueles que odeiam uns aos outros, trabalhar juntos” (Berggruen; Gardels, 2013).

A paz cosmopolita, por sua vez, é função da democracia. A tese kantiana é que os Estados democraticamente governados são mais propensos ao desenvolvimento de relações amistosas entre si, razão pela qual o filósofo de Königsberg advogava a constituição de uma liga de Estados democráticos, a chamada “federação da paz”, coalizão de países caracterizados pela forma republicana de governo, pelo Estado de Direito, pela legitimidade do mando, exercido com base na representação e no consenso, na transparência ativa dos atos e decisões de governo, vedada a diplomacia secreta. Assim, segundo Kant, a paz perpétua, epílogo de todas as guerras,

[...] não pode todavia estabelecer-se ou garantir-se sem um pacto entre os povos: tem, pois, de existir uma federação de tipo espe-

cial, a que se pode dar o nome de federação da paz (*foedus pacificum*), que se distinguiria do pacto de paz (*pactum pacis*), uma vez que este tentaria acabar com uma guerra, ao passo que aquele procuraria pôr fim a todas as guerras e para sempre. Esta federação não se propõe obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados, sem que estes devam por isso (como os homens no estado de natureza) submeter-se a leis públicas e à sua coação (Kant, 2008).

O terceiro esteio da paz cosmopolita consiste na crença inabalável na institucionalidade racionalmente construída para assegurar a concórdia e a cooperação internacionais. Solução antagônica à balança de poder, mecanismo essencialmente político pelo qual se busca assegurar o equilíbrio instável pelo domínio ou liderança de uma potência hegemônica, o *hegemon*, como propôs o Concerto Europeu em 1815, a institucionalidade liberal representa o recurso ao Direito Internacional como *jus cogens*, fundamento por excelência do sistema das nações, que remete aos postulados do Direito Natural, substrato da sociedade internacional. Em outras palavras, o Direito das Nações, em que se consubstancia a vontade dos Estados, deve reger-se pelos postulados do Direito das Gentes, que, por sua vez, radica no Direito Natural.

Grotius sustentava que todo Estado estava sujeito ao Direito Natural, sobre o qual, por sua vez, estava assentado o Direito das Nações. Para ele, o Direito Natural consistia em princípios morais gerais acessíveis a todo ser humano por meio da razão e do senso comum. Todas as pessoas eram portadoras dos mesmos direitos naturais, que basicamente, garantiam a vida, a propriedade e o direito à autodefesa (Accioly, 2009).

A trama internacional de arranjos institucionais radicados no “cosmopolitismo” – a concepção de que a humanidade participa de uma comunidade moral cujo valor supera o das comunidades nacionais (Nogueira, 2005) – funcionaria então para exorcizar o espectro da guerra, ao mesmo tempo em que aprofundaria a cooperação internacional, promoveria o comércio exterior e, por via de consequência, a paz cosmopolita. Essa concepção filosófica de extração liberal esteve à base da criação das principais instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas, em 1945, após o fracasso da Liga das Nações. Nessa mesma fonte

de inspiração hauriu uma série de iniciativas internacionais, de perfil marcadamente utópico, a exemplo dos Quatorze Pontos de Wilson (1918), do pacto Kellogg-Briand (1928) e da Carta do Atlântico (1941), em que pese o pessimismo visceral de certos expoentes do realismo político, como Morgenthau, por exemplo, que nesta passagem de seu *Política entre as nações*, referindo-se ao contexto da bipolaridade EUA/URSS do segundo pós-guerra, assim se expressa:

No plano internacional, não seria exagero dizer que a própria estrutura das relações internacionais - tal como refletida em instituições políticas, procedimentos diplomáticos e ajustes legais - vem tendendo a distanciar-se da realidade da política internacional, e a tornar-se irrelevante para a mesma. Enquanto a primeira presume a “igualdade soberana” de todas as nações, a segunda é dominada por uma extrema desigualdade dessas mesmas nações, duas das quais são chamadas de superpotências porque dispõem de um poder sem precedentes de destruição total, e muitas outras são intituladas de “miniestados”, devido ao seu minúsculo poder, se comparado ao dos tradicionais estados-nações. Esse contraste e essa incompatibilidade entre a realidade da política internacional, de um lado, e os conceitos, instituições e múltiplos procedimentos destinados a tornar inteligível e controlar a primeira, de outro, foram as causas, pelo menos no nível inferior ao das grandes potências, da presente ingovernabilidade das relações internacionais, que chega às raias da anarquia (Morgenthau, 2003).

Em face das visões dicotômicas do realismo e do liberalismo sobre o fenômeno das relações entre os Estados, enquanto pessoas internacionais e sujeitos “primários e fundadores” da sociedade internacional, embora não únicos, como observa Celso de Melo (2004), poder-se-ia pensar que o observador se encontra aqui em uma encruzilhada de paradigmas relacionados a campos epistêmicos distintos: de um lado, a esfera das Relações Internacionais; do outro, a dimensão do Direito Internacional Público. Nesse caso, caberia a indagação sobre as especificidades de ambas as vertentes de pensamento para efeito de maior inteligibilidade e distinguibilidade do sujeito cognoscente em relação à coisa cognoscível.

A diferença essencial entre o direito e as relações internacionais não está nos meios, mas nos fins. Enquanto o direito internacional tem de preservar determinados fins e determinados princípios, *mesmo quando falhe em lhes assegurar a efetividade e a aplicação*

*corrente*, (grifou-se) as relações internacionais, tautologicamente, são essencialmente relacionais: fundam-se e desenvolvem-se mediante consenso, mediante composição de interesses, guiadas pela prudência, enquanto ensinamento prático, decorrente do senso comum, da experiência e das lições da história. Não contêm nem trazem valores intrínsecos ou conteúdos precisos – funcionam na medida em que sejam aceitas e alinhem-se os participantes do sistema, segundo as regras do jogo – perfazem-se na medida em que se observe o *play by the rules*, jogar conforme as regras. E nisso se esgotam. [...] Não trabalham as relações internacionais com noções de *certo* e de *errado*, de *justo* e de *injusto*, mas com o que funcione, com o que possa assegurar resultados – não são idealistas, são pragmáticas (Accioly *et al.*, 2009, grifos do autor).

O arrazoado de Accioly afigura-se séssil, mormente quando ressalva a falibilidade do direito em assegurar, como ele próprio reconhece, a efetividade do arcabouço principiológico e axiológico do direito internacional, o que carrega água ao moinho da perspectiva realista das relações internacionais, que vislumbra nos postulados hobbesianos do estado de natureza e na anarquia imanente ao sistema internacional a pedra angular da estrutura e do funcionamento do sistema interestatal.

Por conseguinte, embora seja de reconhecer os limiares epistemológicos entre o direito internacional e as relações internacionais, remanesce a dúvida sobre a maior eficácia do primeiro, assentado sobre o primado dos valores, *vis-à-vis* a pragmática das segundas, sobretudo na vertente do ceticismo visceral da corrente do realismo político, mormente em relação à eficácia perpétua dos arranjos e avenças institucionais negociados e celebrados entre Estados formalmente isonômicos, sob a égide das Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961) e sobre o Direito dos Tratados (1969).

Por outro lado, pecar-se-ia por ingenuidade política se se considerasse como panaceia das relações internacionais o arcabouço teórico do liberalismo, com sua fé na eficácia do multilateralismo e do institucionalismo, na exorcização da guerra, sempre à espreita, na ereção de um utópico *foedus pacificum*, na aposta cega nas forças da economia de mercado para vencer a legião das Erínias e realizar a *apokatástasis* da visão profética de Isaías, de lobos convivendo com cordeiros e leopardos brincando com cabritos.

Com efeito, como observa Zolo,

[...] a inspiração basilar da abordagem cosmopolita atual vem de uma combinação política ambígua de idealismo kantiano e formalismo kelseniano, na busca da paz para os povos por meio da lei mundial. O cosmopolitismo persiste nos fins de “garantir a paz global se apoiando sobre instrumentos jurídicos e institucionais universalistas, colocados à disposição das grandes potências”. Com a extensão da guerra global humanitária e preventiva perpetrada pelo imperialismo coletivo ideal, ficou evidente a hipocrisia do cosmopolitismo habermasiano ou conservador, partilhada entre as correntes mais abertamente liberal, social-liberal e socialdemocrata [...] (Zolo *apud* Farias, 2013).

Em paráfrase à celebre passagem de *O dezoito brumário de Luís Bonaparte*, em que Marx alude à exiguidade da margem de discricionariedade que se reserva aos homens para a construção da história, Farias observa que,

[...] nesta *pax imperialis*, não é a história que faz as eras, mas os homens poderosos, num quadro autoritário de primazia da governança global sobre os governos nacionais, de confusão entre guerra e paz, transmutação entre anjos e demônios, de ambivalência entre idealismo e *realpolitik*, de antinomia entre potência e fraqueza estatal nacional (Farias, 2013).

Este trabalho analisa os termos, os antecedentes históricos e as consequências do pacto Kellogg-Briand para a geopolítica europeia da época, nos interstícios e à luz dessas coordenadas do Direito Internacional Público – com seu viés formalista e idealista e sua crença na força normativa dos tratados, com seu caráter de lei (*vis legis*) que reveste certos acordos internacionais de alta relevância (*in gravioribus*), adotados por expressivo contingente da comunidade internacional, no seu todo (*totus orbis*), na expressão do dominicano espanhol Francisco Vitória (1480-1546) (*apud* Accioly *et al.*, 2009) e dos postulados da política entre as nações, na visada da doutrina da *realpolitik*.

#### 4. O pacto Kellogg-Briand

No dia 27 de agosto de 1928, no Quai d’Orsay, sede da Chancelaria francesa, em Paris, os plenipotenciários de 72 países, França e Estados Unidos à frente, subscreveram um pacto *sui generis*, conhecido como Tra-

tado de Paris, que leva os nomes do então ministro das Relações Exteriores da França, Aristide Briand, e do ex-secretário de Estado americano, Frank Kellogg.

Sucinta em seus termos, a avença internacional encerra suas estipulações em meros três artigos: no primeiro, as altas partes convenientes declaram solenemente, em nome dos respectivos povos, que repudiam o recurso à guerra como meio de solução de controvérsias internacionais e, por via de consequência, a ela renunciam como instrumento de política nacional nas suas relações. O segundo artigo dispõe que as altas partes contratantes reconhecem que o ajuste ou a solução de todas as controvérsias ou conflitos de qualquer natureza ou origem que emergjam de suas relações recíprocas jamais se darão pelo recurso às armas, senão pelas vias pacíficas. O terceiro e último artigo do pacto trata de disposições concernentes ao contrato em si, a exemplo da ratificação do instrumento segundo os cânones constitucionais das partes contraentes, do prazo de adesão, do país-sede do depósito dos respectivos instrumentos, do fornecimento de cópia autêntica da avença firmada pelas potências signatárias do acordo, bem como das línguas oficiais em que o tratado foi formulado.

Por conseguinte, abstraído este último artigo, que se ocupa das formalidades extrínsecas do acordo, substancialmente o Tratado de Paris pretende exorcizar definitivamente, em meros dois artigos, o espectro milenar das guerras internacionais. Tamanha mostra de otimismo, no trato de uma questão internacional da envergadura da guerra, sempre daria o que pensar, qual fosse o contexto histórico de sua manifestação, e suscitaria dúvidas sobre as motivações das partes promotoras do pacto – França e Estados Unidos.

Com efeito, um idealista político, de cariz marcadamente utópico, veria nesse arcabouço de Paris o triunfo do Direito Internacional, a apoteose da ideia moral em escala mundial, a realização do reino escatológico prefigurado nas pulsões proféticas de todos os tempos, e saudaria a iniciativa como augúrio de uma era de paz perpétua para a humanidade. Tal foi a postura de Aristide Briand quando saudou a admissão da Alemanha aos quadros da Sociedade das Nações, em 1926: “Abaixo as armas, as metralhadoras, os canhões!”, exclamou entusiasmadamente, talvez sem se aperceber da demonstração de ingenuidade. “Preparem a conciliação, a arbitragem e a paz”, retumbou quase histericamente.

Um realista político, por sua vez, pragmático e cético por natureza, encararia essa mesma iniciativa como advento de uma era de ilusão, fruto de um jogo de espelhos, prestidigitação da bufonaria política, arдил das chancelarias. Buscaria, portanto, flagrar os cordéis das marionetes manipulados nesse grande e suntuoso teatro encenado no Quai d'Orsay, consciente de que a ilusão das utopias pode engendrar grandes teratologias.

Advirta-se que “os europeus nunca acreditaram que a liberdade, a justiça ou qualquer outro valor universal possa servir de norte para a política externa das nações. Eles sempre curvaram-se ao primado do interesse nacional” (Magnoli, 2009). Essa idiossincrasia política dos líderes europeus explica por que, enquanto o presidente americano Woodrow Wilson, no contexto da Conferência de Paris, em 1919, predicava, com fervor missionário, sobre a fundação de uma Liga das Nações, os líderes europeus calculavam as indenizações de guerra e redesenhavam a nova ordem internacional a partir de Versalhes.

Com efeito, como observa Magnoli, Briand, animado por um pretensão pacifismo, diferentemente de Kellogg, “não pretendia colocar a guerra fora da lei, mas apenas banir a guerra entre seu país e os Estados Unidos, assegurando à França, na guerra seguinte, o apoio da maior potência do mundo” (Magnoli, 2009). Em última análise, o que estava em cena era a vetusta combinação da razão de Estado e do equilíbrio de poder, equação política herdada do astuto Cardeal Richelieu. Até porque,

[...] na tradição europeia, a guerra não é um desvio patológico, e sim uma etapa do fluxo incessante das relações internacionais. Essa visão, realista e cínica, forjada na geografia das rivalidades dinásticas e das disputas por territórios, não exclui o horror diante do sofrimento. Mas ela opera na moldura filosófica construída por Maquiavel, que separa a moral política da moral comum. Guerra é história. Guerra é cultura (Magnoli, 2009).

Nessa perspectiva sumamente realista das relações internacionais, a paz é um breve interlúdio entre as guerras, e os tratados, bilaterais ou multilaterais, são meros entreatos para a preparação da conflagração seguinte. Nessa angulação, a guerra é efetivamente um prolongamento da política por outros meios, como argumenta Clausewitz.

Ora, enquanto o lado europeu, por atávicas injunções históricas, renunciara de todo à inocência como padrão de interação interestatal, no-

tadamente no caso da formação ideacional do Tratado de Paris, a postura americana revelava certas nuances. Ao fim e ao cabo, sob égide quer de Wilson, quer de Roosevelt, o que estava em jogo, em última análise, era a justificação do papel da América no concerto das nações, fim cujo alcance se matizava ideologicamente, segundo as idiossincrasias de seus líderes.

De um lado havia Roosevelt, “analista sofisticado do equilíbrio de poder. Insistia num papel internacional para a América porque o interesse nacional assim o exigia e porque um equilíbrio de poder global era inconcebível sem a participação americana” (Kissinger, 1996). Do outro lado, achava-se Woodrow Wilson, “para quem a justificação do papel internacional da América era messiânica: os Estados Unidos tinham uma obrigação, não para com o equilíbrio de poder, mas a de espalharem os seus princípios por todo o mundo” (Kissinger, 1996).

Agregue-se à questão das clivagens ideológicas acerca do protagonismo global dos Estados Unidos, tópico de grande relevância no contexto da formação ideacional do pacto Kellogg-Briand, o grande e complexo mosaico histórico em que se situava o mundo à época da assinatura do acordo.

Oito anos haviam se passado desde o fim da Primeira Guerra Mundial, interregno que, ainda que irrelevante para a *durée* histórica, propiciara a disseminação de uma sensação de paz e prosperidade. As imagens dos terrores da grande hecatombe como que haviam se volatilizado da memória coletiva. Os esforços de reconstrução dos países devastados pelo conflito prosseguiram a todo vapor, enquanto as economias nacionais encontravam-se em franca recuperação, a tal ponto que o fiel cumprimento das cláusulas de reparação dos prejuízos de guerra previstas no Tratado de Versalhes se flexibilizara. No âmbito da segurança coletiva continental, se não se esboçara um adeus às armas, pelo menos se priorizara a observância dos arranjos institucionais multilaterais, a exemplo da Sociedade das Nações, e buscara-se valorizar os instrumentos de arbitragem internacional como meios de solução de controvérsias, sobretudo no tocante ao desarmamento. Até a Alemanha resignara-se a reconhecer a perda dos territórios da Alsácia-Lorena para a França, em troca de certas compensações.

Nessa atmosfera de aparente harmonia entre os antigos inimigos de guerra, os chanceleres da França, da Alemanha, da Bélgica, da Grã-Bretanha e da Itália reuniram-se na cidade suíça de Locarno para celebrar

uma espécie de *entente cordiale* que suplantasse de vez os mútuos receios sobre questões de fronteiras que ficaram pendentes em Versalhes, como sombrio espectro que os rondava. Essa reunião de cúpula produziu o chamado Pacto de Locarno, posteriormente firmado pelas altas partes contratantes em Londres, reconhecendo formalmente as fronteiras entre os países signatários, com o que se promoveu o apaziguamento dos ânimos açulados pela Grande Guerra e se obteve a anuência da Alemanha quanto à desmilitarização da Renânia.

Locarno, portanto, erigiu um novo *status quo* no campo diplomático da Europa Ocidental, razão pela qual foi encarado como o advento de um *deus ex-machina* da política internacional da época, instrumento de contenção de qualquer futuro arroubo belicista entre as nações europeias, celebrado em clima de desabrida cordialidade. Essa complexa obra de engenharia diplomática valeria a Chamberlain, ministro dos Negócios Estrangeiros da Grã-Bretanha, um Prêmio Nobel da Paz, em 1925, por seu desempenho notável como artífice da paz.

Mas eram sésseis os alicerces de Locarno, e a pretensão de que funcionaria como fidúcia para a manutenção da paz revelou-se pouco menos que uma quimera. Em síntese, suas lacunas revelaram-se mais determinantes do que o teor de suas cláusulas. Por outro lado, havia-se convencionado que o pacto entraria em vigor tão logo a Alemanha fosse admitida no seio da Sociedade das Nações, o que se deu em 10 de setembro de 1926, purgando os alemães da condição de párias internacionais.

Entrementes, assistia-se ao crepúsculo da República de Weimar. O marechal Paul von Hindenburg sagrara-se vencedor nas eleições gerais recém-realizadas na Alemanha, fator que, aliado a outros indícios contextuais da época, faria evocar a advertência afixada à porta do Inferno, segundo se lê no Canto III da Divina Comédia, de Dante: “Ó vos que aqui entraís, abandonai toda esperança”.

De fato, as grandes esperanças de Locarno foram fragorosamente baldadas. À vista do esboroamento do pacto que tantas expectativas suscitara, como mais uma quimera acerca do banimento peremptório da guerra da face da Terra, Aristide Briand, cômico das insuficiências estruturais do pacto de Locarno, e tendo em conta a tenebrosa perspectiva que se delineava com a estreia do Partido Nacional-Socialista de Adolf Hitler no cenário político da Alemanha – o pior dos pesadelos para a França, por

representar a certeza da revanche sobre as vilanias impostas por Versalhes, na esteira da grande conflagração que a política externa do Terceiro Reich provocaria na Europa como um todo –, buscou selar uma série de acordos bilaterais que configuravam um verdadeiro arco de alianças, tendo em mira a segurança de Paris. Não satisfeito com esse cordão de isolamento das fronteiras francesas, Briand apostou suas fichas em outro tratado bilateral, desta vez com Washington, por força do qual França e Estados Unidos renunciavam às armas e baniam a guerra entre os dois países.

A iniciativa do chanceler francês, dada a probabilidade quase zero de eclosão de algum conflito bélico entre ambos os países, suscitou desconfianças do outro lado do Atlântico. Na realidade, a intenção velada de Briand era atrair os Estados Unidos para a coalizão de países que se comprometeriam com a segurança da França e com sua integridade territorial. Kellogg, o secretário de Estado americano, revelou pouco entusiasmo para com a iniciativa e esquivou-se do ardil montado por Briand. Nesse ínterim, Washington, sob a administração republicana de Calvin Coolidge, havia ensaiado, em 1924, uma guinada em relação à política intervencionista americana, em clara demonstração de renúncia aos postulados wilsonianos e de retorno à política da insularidade dos Estados Unidos em relação ao mundo. Setores dissidentes da sociedade americana, no entanto, vislumbraram na proposta francesa uma via adequada para o estabelecimento de uma paz duradora por meio de uma avença internacional.

Sob pressão desses segmentos sociais e políticos, Kellogg remete a Paris, em dezembro de 1927, um *draft* do acordo que alterava os termos da proposta original da chancelaria francesa. Em sua nova configuração redacional, o acordo se perfilava agora como um “pacto de renúncia universal da guerra”, disponível para a adesão de qualquer nação. Transfigurado em avença não mais bilateral, e sim multilateral, para dissabor de Briand, o Tratado de Paris, alcunhado Kellogg-Briand em homenagem aos dois chanceleres, padecia das mesmas insuficiências estruturais de Locarno: faltavam-lhe mecanismos eficazes para sua estrita observância e cláusulas compromissórias entre os signatários que efetivamente garantissem sua cogência, o que, na prática, o tornava um instrumento inócuo para os fins formalmente colimados.

Não obstante sua patente fragilidade, o pacto Kellogg-Briand foi finalmente assinado em Paris, no dia 27 de agosto de 1928, pelos plenipo-

tenciários da Alemanha, dos Estados Unidos, da França, entre dezenas de representantes diplomáticos de outros países. Pouco depois, 57 Estados formalizariam sua adesão ao tratado, 48 dos quais eram membros da então Sociedade das Nações. Formalmente, a guerra havia sido proscrita. Para gáudio dos pacifistas e dos idealistas políticos, a arquitetura institucional erigida sobre os fundamentos do Direito Internacional conformava uma nova ordem global, que supostamente colocava a guerra à margem da lei.

Dois anos depois, no dia 14 de setembro de 1930, uma irrisória legenda eleitoral, o diminuto Partido Nacional-Socialista, sob a liderança carismática de Adolf Hitler, tornara-se a segunda maior força política da Alemanha, içando o jovem de Braunau am Inn, pequena cidade da Áustria-Hungria, primeiro à condição de chanceler, para depois torná-lo *Führer* do Terceiro Reich, que ele queria de mil anos. Nove anos após, em 1º de setembro de 1939, estribado nas disposições de não agressão mútua previstas no pacto Ribbentrop-Molotov, firmado uma semana antes entre a Alemanha Nazista e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, de Stálin, Hitler ordenaria a invasão da Polônia, prelúdio da longa e espessa noite escura que se abateria sobre a Europa, cuja alvorada só raiaria em 1945, inaugurando uma nova ordem internacional por sobre os escombros da maior hecatombe da história da humanidade. A guerra não fora proscrita pelo pacto Kellogg-Briand, e é pouquíssimo provável que algum dia, considerada efetivamente um flagelo descomunal para o gênero humano, venha a ser banida, por força de algum tratado internacional, instaurando uma autêntica era de paz perpétua, e não mais um capítulo efêmero da longa história das ilusões políticas.

## 5. Considerações finais

A história da paz é um pequeno e frágil interlúdio incrustado na história das guerras, um interregno entre duas conflagrações bélicas; é, ao mesmo tempo, um prelúdio de que se aproveita o militarismo para o planejamento estratégico dos subseqüentes combates entre as nações, na busca agônica de novos butins de guerra, sob a forma de territórios, populações, mercados e recursos naturais.

Assim o é porque a guerra, na lapidar formulação de Clausewitz, representa a continuação da política por outros meios. Mais que simples

patologia das relações interestatais, a guerra é uma práxis política internacional, em torno da qual viceja uma verdadeira cultura do conflito, que retroalimenta a economia, a tecnologia, a ciência; destrói para construir e reconstruir, em uma verdadeira faina de Sísifo, como que a demonstrar que todo documento de cultura é também, e ao mesmo tempo, documento de barbárie, na feliz formulação de Walter Benjamin. Engendra-se, assim, uma cruel cibernética entre as forças centrífugas e as forças centrípetas, entre as pulsões de vida e as pulsões de morte, entre Eros e Tânatos.

Este trabalho analisou o texto e o contexto de um dos tratados internacionais de maior arqueadura simbólica da história diplomática, o pacto Kellog- Briand, de 1928, originalmente uma avença bilateral entre França e Estados Unidos, que, por astúcia da contraparte americana e por obra do acaso histórico, tornou-se um tratado multilateral, ainda em vigor, que pretendeu banir e proscrever a guerra como recurso de *ultima ratio* para a solução das controvérsias entre as nações. O texto e o contexto do Tratado de Paris foram analisados não *per se*, mas à luz das mundividências antitéticas de duas das mais conspícuas doutrinas das Relações Internacionais: a *realpolitik* e o idealismo político, procedimento analítico que favoreceu um maior escopo e inteligibilidade do tratado, ao mesmo tempo em que propiciou uma perspectiva dialética do tabuleiro mundial e dos *players* internacionais envolvidos na ideação e na execução do célebre pacto que ousou, utopicamente, pôr fim a todas as guerras, de uma vez para sempre.

## Referências

ACCIOLY, Hildebrando *et al.* **Manual de Direito Internacional Público**. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. **Governança inteligente para o século XXI**: uma via intermediária entre Ocidente e Oriente. São Paulo: Objetiva, 2013.

CAMBI, Franco. **História da pedagogia**. São Paulo: Unesp, 1999.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

DUPRÉ, Bem. **50 ideias de ética que você precisa conhecer**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O imperialismo global**: teorias e consensos. São Paulo: Cortez, 2013.

FREUD, Sigmund. Considerações atuais sobre a guerra e a morte. In: **Introdução ao narcisismo**: ensaios de metapsicologia e outros textos (1914-1916). São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

KANT, Immanuel. À paz perpétua: um projecto filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1996.

MAGNOLI, Demétrio (org.). **História das Guerras**. São Paulo: Contexto, 2009.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Edipro, 2018.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. São Paulo: Madamu, 2022.

VATTEL, Emer de. **O direito das gentes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

# Vária Palavra

## CONTO

### **Clausura**

*Closure*

Magno Antônio Correia de Mello

## MEMÓRIAS

### **Pronunciamento de posse do presidente da Aslegis para o biênio 2024-2025, Pedro Garrido da Costa Lima<sup>1</sup>**

*Inaugural Address: Pedro Garrido da Costa Lima takes office as President of Aslegis for the 2024–2025 Term*

Pedro Garrido da Costa Lima

## ESTANTE

### RESENHA

### **Guerra e paz, a catedral de Tolstói**

*War and Peace: Tolstoi's Cathedral*

Edmilson Caminha



## **Magno Antônio Correia de Mello**

Consultor legislativo (aposentado) da Área VIII – Administração Pública e Direito Administrativo (1991-2023); advogado combativo; especialista em processo legislativo; autor dos livros *Burocracia, Modernidade e Reforma Administrativa* (Brasília: Brasília Jurídica, 1996) e *A Face Oculta da Reforma Previdenciária* (Brasília, Letroativa, 2003); sócio-fundador da Aslegis e conselheiro fiscal do Sindilegis, do qual já foi presidente.

**Contato:** magnoacmello@gmail.com

# Clausura

## *Closure*



Enquanto me distraio observando o pesado pêndulo do relógio de parede, ouço os passos de minha tia na escada. Tunc... tunc... tunc... O fim dos degraus cada vez se afasta mais dela.

Tia Esperança e o esclerosado relógio batizaram-se na mesma igreja, nasceram dos mesmos pais. Ela aumenta a morosidade do andar na exata medida em que ele multiplica sua preguiça. As distâncias crescem de modo gradativo para os dois e o tempo dia a dia se torna mais vagaroso.

São vítimas da mesma teimosia. Titia arrasta-se pela casa sem aceitar minha ajuda. Com um mínimo de autocritica, deitaria na cama para esperar a morte.

Não é crueldade. Anos numa casa invadida por teias de aranha, trastes velhos, verdadeiras ruínas, acabam ensinando a deplorar o passado e suas assombrações. Aos dez anos, meus pais morreram e fui forçada a vir morar aqui. Criança tagarela, alegre, agitada, ninguém reconheceria aquela garotinha nesta criatura sisuda. Por dentro, sou tão velha quanto minha tia-avó. A miserável me secou toda e qualquer vontade de viver.

Por vezes, desejo matá-la. Armo crimes quase perfeitos. Falham por eu ser a única suspeita. Vivemos no mais absoluto isolamento. Nossa ligação com o mundo se resume à necessidade de repor suprimentos, mas só por exceção tia Esperança admite minha companhia quando vai às compras.

Não faço muita questão disso. Sou um fantoche nas mãos dela e não me importo se vou pouco à cidade. Dependesse de motivação, não iria nunca. Nem minhas ideias ultrapassam os muros deste túmulo.

Tia Esperança venceu os insuperáveis degraus da escada. Veio ter comigo, na sua pose asmática. Cada sílaba pronunciada desintegrava metade de suas empoeiradas juntas.

– A moça... – tartamudeou, antes de engasgar.

Sentou-se no imenso e centenário sofá da sala. Respirou fundo, querendo extrair daquele ambiente de mofo um oxigênio ausente desde a última grande guerra.

Se me aproximasse para ajudá-la, não tenho dúvidas de que seria repelida. Mordi os lábios.

– Velha nojenta!...

– Hein? Hein?

Nojenta e surda. A desgraçada aproximou os ouvidos da minha boca, num esforço descomunal para entender o que eu dizia.

– Pra quê, palhaça? Não vai ouvir mesmo...

– Fala alto, menina, fala alto! – titia protestou, sendo logo punida por um acesso de tosse.

Gritei:

– Só perguntei o que foi, tia!

– Ah, sim! Puta que pariu, você, que merda!

A altura da minha voz estouraria os tímpanos de uma pessoa normal:

– A senhora tem de parar com essa mania de falar palavrão, DROGA!!!

A velha se levantou, espumando de raiva.

– Cala essa boca, moleca! – esbravejava, faces vermelhas, veias do pescoço latejando.

O gesto lhe custou caro. Caiu no sofá como um saco de areia suja. Ficou ainda mais histérica.

– Você é uma peste, sua putinha, uma peste!!!

Deixou de cuspir impropérios apenas ao mergulhar em outro acesso de tosse. Este, mais demorado, serviu para me tranquilizar. De acordo com roteiro seguido à risca em nossos diálogos, tia Esperança passaria a falar com mais calma e finalizaria a frase interrompida.

Por certo não a havia esquecido. Uma das características estranhas do avançado processo de senilidade em que se encontra minha tia é o fato de ter preservado sua memória. Titia se lembra, com precisão, da quantidade de vezes que tossiu durante sua última crise, do número de passos que foram necessários para que chegasse ao sofá, do desespero que tudo isso me provocou.

– A moça vem hoje.

Falava com a velocidade das tartarugas. Prosseguiu no mesmo ritmo.

– Você ouviu, Vera Cristina? A moça vem hoje.

– Sim, tia, ouvi.

Em alguns momentos, tenho lampejos de pena. Apesar de pouco significativos, eles existem. Minha tia é uma pessoa patética. Vê-la engolindo o ar com desespero, como se cada inalação fosse a última, comoveria sempre corações mais amolecidos. Não o meu. Quase nunca me deixo entristecer por sua velhice.

– Que moça, tia? A senhora não me falou de moça nenhuma...

– Hein? Que foi que você disse?

– Não disse nada. Deixa pra lá.

Ora bolas. Deve ser mais uma das doidices de tia Esperança.

Há muito tempo a velha mantém esse costume. Uma época, assegurava ter contratado uma professora de violino. Passaram-se meses sem sombra de professora alguma. Titia desprezava cada dia mais o assunto. Terminou por ignorá-lo. A professora? Um fruto podre de sua imaginação doentia. Embora mais lúcida, ela não era nem um pouquinho menos mentirosa.

A misteriosa moça, decerto, não passava de mais uma de suas intermináveis conversas fiadas. Resolvi não perder tempo especulando sobre o assunto.

– Bênção, titia. Já vou dormir.

– Hein?

Contive um desaforo a duras penas.

– Já vou dormir. Sua bênção – repeti, irritada.

– A essa hora, menina? Não são nem seis ainda, porra!

– Limpa essa língua, tia, limpa essa língua!!!

Tia Esperança se descontrolou.

– Olha aqui, sua vagabunda, quando você nasceu, eu já usava dentadura há muito, muito tempo, entendeu, sua pirralha? Há muito tempo!

Ela tremia inteira.

– Nem seu avô, sua bisavó, seu bisavô, nunca deixei ninguém meter o bedelho na minha vida! E isso vale pra você, sua bostinha! Bostinha!

Não pude resistir ao ímpeto de ampará-la. Foi pior.

– Me larga, Vera Cristina, me deixa! Sei muito bem me cuidar sem você!

Afastou-me com violência e se arrastou para sua poltrona preferida, sabe-se lá como. Atirou-se nela e começou um ataque asmático alguns graus de escândalo acima dos anteriores.

Eu não tinha mais nervos para outra cena dessa natureza. Desisti de pedir bênção à velha e me recolhi.

Meu quarto é o cômodo menos sombrio da mansão. Por mais que tente, tia Esperança não consegue manter fechadas suas janelas e cortinas. É, por sinal, a maior de nossas inúmeras picuinhas. Uma vez por dia, teimosa como um calendário, tia Esperança entra aqui, procurando obscurecer a última brecha de luminosidade em sua casa. Sempre à toa. Logo que ela sai, desfaço cada detalhe de sua obra. A velha fica uma arara. Lança-me olhares criminosos. No dia seguinte, insiste com seu ritual improdutivo.

Só vencerá me matando. Deitei-me. Não tinha a menor partícula de sono. Um vidro de soníferos não resolveria insônia tão grande. A atitude de desabar na cama expressava uma total ausência de qualquer alternativa. Fui incapaz de conter a aflição. Soquei o criado-mudo. O único efeito foi uma dor aguda no pulso esquerdo.

Já enfrentei períodos menos angustiantes desde ver minha vida transformada em um marasmo interminável. Antes, ainda sentia ânimo para perturbar tia Esperança, aborrecer-lhe as manias de velha, não dar tréguas à sua ranhetice. Hoje, nem isso. Sinto tudo perdido, não sairei desta cama nunca mais. Estou destinada a morrer velha, putrefata, desdentada. Feito tia Esperança.

Refletida no espelho do armário, sou uma visão lamentável. Ao invés de imitar uma jovem radiante e bela, minha imagem zomba de mim. Onde estariam os cabelos, postam-se enormes teias de aranha. Na posição que os seios deveriam ocupar, dois deformados pedaços de carne se alinham, murchos, apodrecidos.

Pulgas. Nada disso. Espelho nenhum reflete mentiras. É mesmo um corpo jovem a me encarar. Só estou arruinada por dentro. Essa outra criatura, bonita e vigorosa, deixou de fazer parte de mim, foi aprisionada pelo espelho. Dominada por um espírito mórbido, eu me aposso da sua energia, sugo-lhe os sentimentos, as sensações, os sorrisos.

Titia morreu há anos e me usa para sobreviver através dos tempos. Não sou dona de meus atos. Não passo de um robô às suas ordens, condenado a copiar seu comportamento esquizofrênico.

O ódio teve outro de seus picos.

– CADELA PODRE!!!

Berro descabido, para ninguém. Os únicos seres humanos capazes de ouvir e entender minha voz esconderam-se a dezenas de quilômetros. Dormem a sono solto.

É engraçado. Ciente da existência de outras pessoas, fora deste mundo minúsculo onde me encarceraram, sequer imagino suas atividades, diversões, maneiras de empregar o tempo. Mas achei uma forma singela de solucionar o problema. Se não posso descobrir como se distraem, admito estarem sempre dormindo e pronto. Não há mais motivo para pensar no assunto.

Lembro-me da primeira vez em que tia Esperança me levou às compras. Passara mais de um ano na mansão, forçada a conversar com formigas e discutir com baratas. Louca para sair, eu pulava de um lado ao outro, parecendo uma rãzinha excitada.

Tia Esperança me deu um puxão de orelha e me mandou ficar quieta. Mostra. Fazer isso a uma criança...

– Não tem nada não – eu disse, levantando-me e encarando a absurda figura do espelho. – Noventa e nove anos de um século podem bem ser do caçador. O outro é da caça.

Enlouquecerei. Quando se começa a dizer bobagens para um espelho, não há mais como deter o processo. Amanhã, talvez até daqui a pouco, andarei de cócoras, cacarejando, convicta de que sou uma galinha.

Preocupo-me bastante com essa possibilidade. A todo minuto, invento exercícios mentais, não sossego um instante, tamanho o medo de

enlouquecer. Luto contra o isolamento lendo em voz alta os velhos livros de tia Esperança pelos corredores.

Nunca cumpro o objetivo da coisa. Livros e suas personagens moram numa realidade intocável, distante, à qual não me dão o menor acesso. A solidão apenas aumenta. O temor de enlouquecer também.

Certo, certo, não é necessário dizer. Ando mesmo com a cara amarrada e azeda nos últimos tempos. É uma das boas obras de titia. Não consigo olhar coisa alguma sem um profundo mau humor. O mundo, pelo menos o meu, desagrada-me dos pés à cabeça. Não pretendo disfarçar em nenhum sorriso besta minha insatisfação. Alegria com que motivação? Não existe quem eu canse ou desgoste com minha casmurrice. Falta razão para não viver emburrada.

A verdade é que, mesmo se outra pessoa morasse nesta casa, eu continuaria mal-humorada, em nada me importaria sua opinião. Não creio ainda possuir ânimo para ter sentimentos ou me incomodar com quem quer que seja.

Tia Esperança me levou o ódio, o amor, o sossego, qualquer emoção capaz de me tornar parecida comigo mesma. Estou alheia a este planeta, estou fora de mim, estou puta da vida.

Merda. Detesto palavras.

Um dia tudo mudará. Farei as trouxas, sairei estrada afora, feito um chapeuzinho vermelho. Hahaha. Feito um chapeuzinho vermelho. Tolice.

Adianta ficar neste quarto? A paz não está nele e a guerra é em mim. Tia Esperança tomou conta da minha voz.

– A professora de violino conhece toda a obra de Mozart, sua porra. Você não faz a menor idéia do que seja Mozart, bostinha. Bostinha!

Não tenho resposta. Permaneço muda, ouvindo xingamentos sem sentido, pronunciados por meu lado que vendeu a alma à velha.

Escondida num canto, talvez chore. O espelho não se comove. Esparrama a dentadura em palavras decrépitas.

– Vera Cristina! A barra do vestido! Vera Cristina! Os modos! Vera Cristina! A franja! Vera Cristina! Vera puta! Vera babaca! Vera bosta!

Ah, Deus. Situaçõzinha infame. Aceitando desaforos de um espelho, enfurnada feito uma idiota. Mamãe e papai, soubessem o destino da Cristininha deles, voltariam dos mortos pra me salvar.

Fazer o quê? Não podem mesmo ressuscitar, não me ajudam em nada. São estúpidos como todos os mortos. Tenho horror a mortos.

Se alguma vez cruzar com um deles, sou capaz de perder o controle. A fúria me sobe à cabeça, solto gritos estridentes, espanco-o até a vida. Covarde. Tivesse fibra, estaria aqui junto a mim, sofrendo meu tédio, chorando meus ressentimentos.

Ora, Cristina, basta de tanto resmungar. Grande drama o teu. Fosses algo que preste, não te deixarias transformar nessa coisa inútil, tão imóvel quanto um espantalho. Não há força nenhuma te prendendo ao teu lodo. Não foges dele porque não queres. Não que temas o mundo. Não.

Temes a ti mesma, safada.

Hum. Safada. Começo a me habituar aos adjetivos caquéticos de tia Esperança.

É uma verdadeira lavagem cerebral. São tantos os xingamentos de titia que ainda termino meus dias “perdida”, como se diz, vendendo o corpo em velas transversais, repletas de esquinas e prédios imponentes.

Ideia descabelada. Eu, uma prostituta. Prostituta não. Puta. Recordo-me de um livro perdido entre os trastes da velha: “A Rua das Mundanas”.

Lugar estranho, essa Rua das Mundanas. Os edifícios enormes, as colinas subindo, subindo, tenho certeza de que terminavam nos céus.

Bobagem. O maldito cimento colado a meus pés não me permite sonhos bons nem ruins. Não me preocupo em ser pudica, em não me imaginar prostituta, em sonhar apenas de forma inocente, sem pecado, sem indecência. É inútil.

Deram-me sonho nenhum. Pornográficos, divinos, malucos, angeli-  
cais, não reúno vida própria suficiente nem disposição para sonhar. Sou feita de pedra. Jamais me veria bandida ou mocinha de autores melosos. Só me entendo concreta, só me vejo de carne e osso. Vera Cristina com os pés presos à terra, perseguida por espelhos, amaldiçoada por fantasmas, com vontade de chorar.

Droga. Não quero chorar. Negócio de chorar. Coisa de criança. Eu não. Choro pouco, nunca, mal e porcamente.

Sinto náuseas. Fito este espelho estático, toco as mãos nestas pernas paralisadas, tudo a mesma sensação de perplexidade, prisão, desconforto.

É um pesadelo. Um toque de campainha distante. O ruído se aprofunda. Parece preencher o quarto. A alma do outro mundo se desespera com o desprezo vindo da casa. Insiste. O som agudo se torna contínuo.

Abro os olhos. O barulho não cessa. Pesadelo coisa nenhuma. Alguém de carne e osso resolveu azucrinar meu juízo.

E não me dará trégua. Enquanto a balbúrdia cresce, minha imobilidade aumenta. Tia Esperança não atenderá à porta. Cachorra. Se tentar, morre no meio do caminho, vitimada pelo esforço.

Eu mesma tenho de ir. Senão, vão continuar apertando o botão dessa campainha desgraçada até o fim dos tempos.

Difícil é levantar. De pé, estarei diante da porta em menos de dez segundos.

Deplorável. Aos vinte e dois anos, incapaz de me erguer e abrir uma porta. Muito bem, dona Cristina, excelente.

Começava a ensurdecer quando saí do chão, com as pernas totalmente trêmulas. Não liguei e deixei de besteira. Palhaçada. Sou muito grandinha para essa espécie de tolice.

Na sala, deparei com a poltrona onde tia Esperança ainda jazia. A velha dormia a sono solto, boca aberta feito fosse de sapo. O escândalo do misterioso visitante ou uma britadeira, ambos fracassariam em acordá-la.

Eu a sacudi.

– Acorda, tia, vai ver é a moça de quem a senhora falou.

Tia Esperança mexeu os olhos e a boca ao mesmo tempo.

– Que foi, sua merda? Isso são modos? Já lhe dei o direito de me acordar?

– Calma, tia. Assim vem outro ataque.

– Que parque, menina? Quero dormir, não dá pra reparar não?

Era mesmo inevitável: a velha entrou em mais um de seus angustiantes acessos de asma. Não desperdicei meu tempo socorrendo a praga e segui até a porta.

Ao abri-la, a mulher que durante os últimos quinze minutos infernizara meus ouvidos permanecia com as mãos sobre o botão da campainha e se espantou ao me ver.

– Me desculpa – retratou-se. – Pensei que Dona Esperança morasse sozinha... Como ela é meio surda...

– Sim, sim, entra – interrompi, impaciente.

Ela entrou e ficou alguns segundos parada, completamente muda. Fui rude.

– Bem, tô esperando. Você não vai me dizer o que veio fazer aqui?

– Dona Esperança não a avisou?

– Só me disse que alguém viria. Aliás, isso já é muito. Há muito tempo que ela não consegue falar nada que tenha alguma coisa a ver com a realidade.

A garota virou o rosto no sentido do meu. Deixou parte dos cabelos lhe encobrirem a face direita e depois os afastou com a ponta dos dedos.

– Sua parenta?

– Tia-avó.

Tentando diminuir o constrangimento, acomodei-a no sofá. Tia Esperança, livre da crise que a acometera, continuava na poltrona, voltada para lado oposto ao nosso. Sequer desconfiava da chegada de sua “moça”, que cruzou bonitas pernas, postas à mostra por uma saia minúscula, e recomeçou a falar.

– Meu nome é Virgínia – informou.

Olhou para o armário da sala. Em tom manso, abraçava as sílabas com intimidade e carinho.

– Sua tia esteve na cidade há poucos dias e me contratou como cuidadora.

Não evitei um sorriso.

– Cuidadora? – perguntei, sem disfarçar a ironia.

Ela se aborreceu. Gesticulava ao se defender.

– Isso. Profissional e competente.

– Calma, menina, perdão. Não te chamei de vigarista.

Virgínia se aquietou.

– Eu é que peço desculpas. As pessoas não costumam acreditar em pessoas novas como eu. Isso me deixa meio nervosa – disse, ondulando a voz.

Os dois rubis guardados abaixo de sua testa mexeram-se mais uma vez na minha direção. Impossível não me fascinar pelo ar misterioso e retraído deles.

– É o seu primeiro emprego?

– Primeiro? – hesitou. – É. De uma certa forma...

Seguiu-se um sorriso inacreditável. Belisquei meu braço. Doeu. Era tudo verdade, eu não estava sonhando.

Fiquei embaraçada. Nesses anos todos, foram tão poucos os contatos com outras pessoas que eu tinha razões de sobra para não saber mais o que dizer. Esperei que Virgínia tomasse a iniciativa de reiniciar o diálogo.

Ela não me negou fogo. Em pouco tempo voltei a ouvir sua voz suave.

– É você, a garotinha? – perguntou, apontando o enorme retrato de família acima da arca.

Contente de ser reconhecida, assenti com a cabeça. Sempre achei difícil que identificassem a mim naquele serzinho luminoso.

– Entre meus pais – completei, logo após.

Virgínia fez nova pergunta, aumentando a doçura de seus lábios. Não era uma voz, era um acalanto.

– Falecidos?

Eu não conseguia entristecer, ouvindo melodia tão pura.

– Há mais de dez anos.

– Sinto muito.

Descruzamos as pernas ao mesmo tempo. Fiquei desconexa.

– Com um rostinho como esse, precisa sentir muito não.

Virgínia ergueu as sobrancelhas.

– Hum?

Levantei-me de sopetão.

– Nada não. Vem comigo. Vou te exibir pra tua patroa.

– É? Onde ela está?

– No meio de nós, amém. Sentada naquela poltrona.

– Bem escondidinha, não?

– Pirraça dela. A poltrona não pode virar pro sofá. Tia Esperança diz que é mau presságio.

– Cacoete da idade.

– Cacoete? Conversa! Maluquice mesmo. Da grossa.

Conduzi Virgínia para perto de tia Esperança. A velha voltara a dormir, com a boca mais aberta que antes. Deus. Passaria uma bala de canhão em tamanha cratera.

– Acorda, tia, acorda!

– Que foi, sua...

O aborto no palavrão foi provocado pela visão de Virgínia. Surpreendeu-se a ponto de fechar os lábios. Abriu-os apenas para exclamar:

– A moça!

Virgínia curvou-se para cumprimentá-la.

– Eu mesma, dona Esperança. Pronta pra trabalhar.

A encantadora velha, num de seus gestos bruscos, reagiu com um tapa na mão oferecida por Virgínia.

– Que porra nenhuma! Não preciso de você não, viu? Nem de ninguém. Sei muito bem me virar sozinha!

Virgínia não entendeu.

– Mas, dona Esperança, a senhora...

– Voltei atrás! Essa merda de contratar a bosta de uma cuidadora deve ter sido idéia daquela puta ali! – tia gritou, apontando para mim.

– Dona Esperança, eu...

Minha adorável tia-avó estava novamente fora de si.

– É o cacete que preciso de você! Vá pra puta que pariu! Pro cu dos infernos! – esbravejou, entrando em um de seus costumeiros acessos de tosse.

Demonstrando capacidade para agir em tais situações, a linda cuidadora tomou conta da cena. Foi um dos menos demorados ataques asmáticos de tia: com muita habilidade, Virgínia socorreu a velha, provocando-lhe uma raríssima caricatura de sorriso. Sua tranquilidade me contagiou de tal forma que fui levada a cometer uma imprudência:

– Não precisa mesmo, tia?

Consegui fazer com que desmoronasse por inteiro o brilhante resultado obtido por Virgínia. Tia Esperança perdigotou com um ódio profundo, vomitou incontáveis e intraduzíveis expressões de baixo calão e afundou em mais uma crise.

Virgínia não se perturbou. Tornou a acudir de imediato a megera. Com o mesmo sangue frio de antes, aliviou-lhe o tormento.

Quando a velha se recuperou, eu e Virgínia colocamo-nos em absoluto silêncio e imobilidade. Eu para não cair na asneira de poucos minutos atrás, ela aguardando que destino lhe seria dado. Seus olhos verdes e agitados deixavam-na ainda mais divina e gelavam minha espinha.

– Seu quarto é o primeiro ao lado do meu, menina. Essa porra aí lhe mostra qual – a bruxa falou, com sua mania maldita de apontar o dedo enrugado na minha direção.

– Maravilha!!! – comemorei.

Tia Esperança me fitou.

– Que que tem a pilha, sua merda?

Pela primeira vez em tantas caretas de titia, eu apenas senti vontade de rir.

– Venha, Virgínia, te levo pro seu quarto.

A velha ainda me encarava com raiva. Morra. Eu não dava mais importância a ela. Só conseguia me lembrar de Virgínia. Enquanto subíamos a escada, a cuidadora, embora caminhando a meu lado, parecia estar sempre à minha frente, olhando-me com seus olhos muito próximos do infinito.

O quarto reservado para Virgínia não tinha uso há anos. Quando abrimos a porta, toda a poeira do planeta disparou ao nosso encontro. Entre diversos pigarros, pedi:

– Espera um pouquinho. Vou ver se acho alguma coisa pra pôr essa bagunça em ordem.

Ela concordou com um movimento de cabeça. Daí a menos de dois minutos, já estávamos de volta ao quarto, munidas do arsenal que seria necessário àquela guerra. A sujeirada só se rendeu após muita resistência, deixando-nos exaustas e imundas.

– Meu Deus! Agora, quem precisa de limpeza somos nós! – Virgínia admitiu, divertindo-se com o estado em que se encontrava.

Eu continuava inteiramente abobalhada.

– Você se incomoda de tomar banho junto comigo? – arrisquei.

A resposta demorou intermináveis segundos.

– Não. Algum motivo especial pra isso?

– Absurdo, né? Esse tamanho de casa, e um único chuveiro!

Virgínia me olhou em silêncio.

– Bem, então...

Fui ligeira.

– Então, ao banho! – chamei, quase gritando, aos pulos, unindo numa só as três palavras.

Tudo consumiu fração de segundos. Peguei Virgínia pelo braço, levei-a ao banheiro, tirei a roupa, assisti, já toda molhada, Virgínia se despiendo, Virgínia nua, eu cada vez mais encharcada...

– Pode me passar o sabão?

Ela se colocou sob a ducha. Tão próxima de mim quanto os quatro cavaleiros estarão do apocalipse. Meus seios roçavam seus braços e me retalhavam as ideias. Canalhas. Tivessem pena de mim, viravam-se de lado, desprezavam Virgínia, desfaziam o formigamento descontrolado que não parava de sufocar o resto do corpo.

Os cretinos permaneceram no lugar. Cada gesto de Virgínia aproximava-nos mais uma da outra. A um dado momento, ela se colocou à minha frente. Os bicos de seus seios e os dos meus encaixaram-se com absoluta justeza. Quase me enlouqueceram. Ouvi a voz dela ressoar borbulhante, misturada a milhões de obscenas gotas d'água:

– Quer que eu te ensaboe?

– Por quê?

– Não é por isso que você tá aí parada?

Minha voz tremia tanto quanto eu.

– Não sei... Quem sabe?

Virgínia não esperou que minhas considerações hesitantes terminassem e passou a agir. Quando o sabão se esgotava, suas mãos entravam em contato direto com minha pele e me entregavam a um torturante paraíso. Sádica e minuciosa, ela demorou uma eternidade para me ensaboar todo o corpo.

Eu não conseguia controlar ou explicar minhas sensações. Uma ânsia de engolir Virgínia em beijos se confundia com um torpor invencível. Tive impressão de que não era Virgínia quem estava desligando o chuveiro. As coisas haviam criado inteira independência de nossos gestos. O chuveiro desligou sozinho. Virgínia me excitava sem influência de sua vontade. Meus dedos me masturbavam sem meu comando.

Estávamos entregues à vontade soberana da Mãe-Natureza. Nem por isso Virgínia deu atenção aos meus gestos. Saiu do boxe como se nada houvesse acontecido.

Jogando os cabelos para o alto e secando o corpo, falava sem muita ênfase.

– Sabe, até agora você não me disse seu nome.

Tirei as mãos de onde nunca deveriam ter estado, antes de socar a parede e responder:

– Cristina.

– Bonito nome – elogiou, estendendo a toalha com que se enxugara às minhas mãos.

Aceitei a toalha e também saí do boxe. Virgínia acariciou meus mamilos.

– Não só o nome. Você é uma garota danada de bonita.

Seus dedos subiram para meu rosto.

– Não tanto quanto você – retruquei, ao mesmo tempo em que envolvia com meus braços sua cintura.

Ela não reagiu durante algum tempo. Abrupta, desvencilhou-se e perguntou:

– Aqui tem um roupão de banho ou coisa parecida?

Eu era um enorme balão furado.

– Dentro do armário. Pode escolher.

Virgínia vestiu um dos roupões.

– Hora de trabalhar. Você me espera no seu quarto?

Recolheu suas roupas e saiu do banheiro sem me dizer nada. Fiquei só. Desolada como uma órfã.

Sentimentos de todas as origens e formas aprontaram uma salada na minha mente, um redemoinho sem fim. Fiquei completamente zonha.

Bisteca. Ao inferno com tia Esperança, ao capeta com Virgínia, ao diabo comigo. Queria mesmo é que todos morressem, desaparecessem. No meu quarto, secaria cabelos e desejos, deitaria na cama feito a bela adormecida, certa de que príncipe encantado nenhum viria me apoquentar.

Mas não consegui dormir. Não o faria nem se levasse marteladas na cabeça. A insônia baixou muito mais forte e definitiva. O único sono de que me sentia capaz era o eterno.

Em pouco tempo reconheci a inutilidade de continuar na cama. Levantei-me, acendi a luz, expus meu corpo nu ao olhar crítico do espelho.

Os cabelos claros e compridos, encobrindo os seios, pareceram bonitos como nunca. Os olhos, com uma vivacidade incrível, espantavam tia Esperança da minha imagem. Eu nunca havia sentido um comichão tão gostoso.

Vera Cristina, você não é nada, nada má. Batem à porta do seu quarto, há de ser Virgínia. Não lhe resta senão abrir a porta e deixar o Prazer entrar.

Era a Alegria quem me falava, com uma voz de veludo, deliciosa, suave, exata.

– Missão cumprida. Levei sua tia pra cama.

Eu a abracei com os olhos e respondi exalando sensualidade:

– Não deve ter sido fácil.

Virgínia aproximou a boca do meu rosto e lambeu-me as orelhas com lentidão e perícia.

– Sempre tem jeito pra tudo – disse.

Coloquei seus lábios na direção dos meus e preparei-me para beijá-los. Ela abriu a boca, fez um movimento leve com a língua, pondo-a para fora. Estava esperando por mim.

Eu não esperava por ninguém, o que tornou a decepção maior e mais enlouquecedora. Um grito de tia Esperança afastou dos meus o rosto e o corpo de Virgínia, fechou a porta, tornou a apagar a luz, jogou-me no inferno de minhas raivas, provocou inúmeras simulações de punhaladas na asquerosa parenta.

Deitada de costas, cobrindo o rosto com o travesseiro a ponto de quase me sufocar, ouvi a porta abrir-se outra vez, enquanto passos demorados traziam Virgínia de volta para minha cama.

Ela se deitou, mãos nos meus cabelos, beijando-me costas, nuca, ombros. Falava próxima ao meu ouvido. Ao mesmo tempo, sua língua me arrepiava o corpo inteiro.

– Você mora com sua tia desde que seus pais morreram?

Eu apenas gemia. Ia me virar para abraçá-la, beijá-la, saborear cada pedaço daquela obra de um artista sobrenatural. Ela foi mais rápida.

Num gesto súbito, levantou-se da cama e caminhou em direção à porta. Parou na saída do quarto e explicou:

– Tô muito cansadinha. Amanhã a gente termina, tá bom?

A fraca luz do corredor iluminava um semblante ao qual era impossível negar qualquer vontade. Concordei por meio do silêncio. Virgínia saiu do quarto e bateu a porta. Deixou-me encarando o escuro e afagando o vazio.

Tive impressão de que se passaram horas antes de chegar o sono. Seria melhor se houvesse continuado acordada. Um pesadelo se iniciou tão logo os olhos se dignaram a fechar.

Trancada num armário minúsculo, sem espaço para meu corpo, esmagada, diminuída, como um pedaço de borracha comprimido numa caixa irreal, ou o armário ou meu corpo, um dos dois se despedaçaria.

Do lado de fora, pessoas conversavam de modo ininteligível, indiferentes a meus pedidos de socorro. O esforço com que a voz saía minava a cada momento mais minha resistência. De apelos passei a gemidos, de gemidos a sussurros, dos sussurros à mudez.

Depois de várias tentativas frustradas de gritar, desisti e me entreguei àquela morte brutal. Eu morreria em pedaços, mas pelo menos morreria.

Ainda me conformava com esse inglório fim quando um estrondo pavoroso invadiu o quarto, penetrou nas paredes da casa e me devolveu à realidade.

Acordada, piscando para apagar o pesadelo, identifiquei a origem do ruído. Vinha do quarto de tia Esperança. Esquecida de que socorrer a repugnante velha não era mais responsabilidade minha, vesti uma camisola. Num gesto mecânico, encaminhei-me ao seu quarto.

Nos últimos dias, havia se tornado frequente esse escarcéu de titia no meio da noite. Mesmo sabendo que tudo não passava de manha da velha, eu nunca deixava de acordar e socorrê-la. É óbvio que essa reação se devia muito mais a um reflexo condicionado que a qualquer remota intenção de ajudá-la.

O que não faz grande diferença, porque, seja qual for a razão, o efeito é sempre o mesmo. A velha grita, estou no seu quarto. A velha se cala, volto a dormir. No próximo grito, o ciclo se repete e dura a noite toda.

Desta vez, contudo, a rotina se alterara. Quando cheguei ao quarto, titia tinha o corpo coberto pelo lençol, a luz estava acesa e Virgínia de pé ao lado da cama.

Aproximei-me de tia Esperança e descobri seu rosto. A fisionomia contraída, não estivesse tão dura e estática, pareceria sofrer a pior das dores. Os olhos fechados apenas completavam um aspecto de sono intranquilo e torturado.

Tornei a cobrir o rosto de titia e me virei para Virgínia. Ela falava compassadamente:

– O sofrimento dela terminou.

Saí do quarto em silêncio e fui me sentar num dos degraus da escada. Virgínia veio atrás de mim e se acomodou ao meu lado.

– E agora? – perguntei-lhe.

A quina de seus olhos piscou na minha direção.

– E agora o quê? – retrucou, com certo desânimo.

– E agora, Virgínia, você vai embora, fica?

Ela baixou o rosto.

– Não sei. Paciente não tenho mais. Como cuidadora...

Eu a encarei e interrompi suas palavras.

– Você não ficaria aqui como cuidadora.

Ela sorriu. Bem, não estou certa se sorriu. Deve ter sorrído. Ora, diacho, é claro, sorriu! Depois se levantou.

– Isso muda a situação, não é mesmo?

Foi para seu quarto. Antes de alcançá-lo, comunicou:

– De qualquer jeito, o que eu vou fazer, nesse minuto, é pegar umas coisas e ir à cidade.

Esperei que ela voltasse sem reagir. Ao vê-la no corredor, mala na mão, tentei saber:

– Essa é sua decisão? Você vai mesmo embora?

Agora, não tenho mais dúvidas: Virgínia sorriu.

– Claro que não, bobinha. Assim que resolver uns problemas volto pra cá. Juro.

– Você arruma condução?

– Passa um ônibus daqui a dez minutos.

Calamo-nos durante algum tempo.

– Te deixo na porta – eu disse, erguendo-me.

Virgínia tomou minha frente e desceu a escada. Eu a segui de cabeça baixa.

Quando abri a porta, Virgínia pôs os dedos nos lábios, beijou-os e levou as mãos à minha boca para transmitir-lhe o beijo. Sua voz abusava da meiguice:

– Vê se me espera bem quietinha.

Saiu logo em seguida. Uma alegria indescritível me dominou. Virgínia, Virgínia... Já nos via grudadas, unidas, inseparáveis. Viveríamos bem longe deste mausoléu imbecil, numa casinha pequena, na cidade.

Tia Esperança que me desculpe. Desrespeitando sua memória, coloquei a poltrona pré-histórica de frente para o sofá. Estarei sentada aqui, pernas em cima da braçadeira, um de meus hábitos mais odiados pela extinta velha, quando Virgínia chegar. Sequer será necessário abrir-lhe a porta.

A porta será minha cúmplice. Abrirá espontaneamente para me trazer Virgínia. A solidão havia acabado e a felicidade se transformara em uma simples questão de tempo.



## Pedro Garrido da Costa Lima

Economista formado pela UFRJ; mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF); doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB); conselheiro do Conselho Regional de Economia (Corecon/DF); consultor legislativo da área IX - Política e Planejamento Econômico, Desenvolvimento Econômico e Economia Internacional.

**Contato:** pedro.garrido@camara.leg.br

# Pronunciamento de posse do presidente da Aslegis para o biênio 2024-2025, Pedro Garrido da Costa Lima<sup>1</sup>

*Inaugural Address: Pedro Garrido da Costa Lima takes office as President of Aslegis for the 2024–2025 Term*

1. Texto conforme preparado originalmente para o discurso. Foram registradas no dispositivo de honra as presenças dos Deputados Arlindo Chinaglia Alencar Santana Braga, Daniel Almeida, Glauber Braga e da Deputada constituinte Moema São Thiago; do Consultor-Geral Wagner Primo, do advogado da Câmara dos Deputados, consultor Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva; do Diretor do Centro de Documentação e Informação, João Luiz Pereira Marciano; do Diretor da Consultoria Legislativa Geraldo Magela Leite, do diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, consultor Bruno Alves Rocha, bem como do presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), Alison Souza; da presidente da Aslegis para o biênio 2022-2023, Manuella da Silva Nonô que transmite o cargo.



## **Solenidade de posse da diretoria da Aslegis para o biênio 2022-2023**

**Data:** 14 de março de 2024

**Local:** Salão Nobre da Câmara dos Deputados

(Saudação protocolar inicial às autoridades presentes)

Muito obrigado, Fernando Rocha, mestre de cerimônia nesta solenidade e nosso colega consultor que teve grande êxito como Diretor Social na gestão passada.

Gostaria de começar saudando os senhores Deputados e as senhoras Deputadas presentes, em nome do Deputado Arlindo Chinaglia, ex-Presidente da Câmara dos Deputados, as autoridades da nossa Casa, em nome do Consultor-Geral Wagner Primo, e representantes de sindicatos e associações representativas, em nome de Alison Souza, Presidente do Sindilegis, além dos colegas e diversos presentes neste evento.

É uma grande satisfação estar presente neste evento em que conjugamos a Cerimônia de Posse da Diretoria e do Conselho Fiscal da Aslegis para o biênio 2024-2025 e o Lançamento dos Cadernos Aslegis comemorativos ao Jubileu de Prata da revista.

A Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, nossa Aslegis, completou 31 anos no final de 2023.

A Associação tem por objetivos a defesa e promoção da valorização técnica e do contínuo aperfeiçoamento dos associados, além da representação em geral dos Consultores. Figuram também a promoção de eventos, como seminários, conferências e palestras, a divulgação de trabalhos, estudos e atividades de interesse da Associação e a promoção de atividades sociais e culturais.

Nosso sistema eleitoral tem uma curiosidade. São apresentadas candidaturas individuais e os onze mais bem votados definem os oito cargos da diretoria e os três representantes do conselho fiscal. Por tradição o presidente tem sido aquele que alcança o maior número de votos.

Nosso diretor de comunicação, Claudio Nazareno, liderou alguns colegas, especialmente da turma mais nova, para nos inscrevermos e formarmos um grupo entusiasmado.

Quando eu soube que tinha ficado em primeiro, confesso que fiquei muito honrado com a generosidade dos colegas, mas também um pouco preocupado com o tamanho do desafio. No entanto, logo vi que a qualidade extraordinária do grupo eleito tornaria bastante favorável a tarefa a nós incumbida.

Após consultar os colegas, organizamos a composição atual da Diretoria e do Conselho Fiscal, que apresentamos neste evento.

Agradecemos a todos os colegas que participaram do pleito e também aos não eleitos que se dispuseram a contribuir, a exemplo do nosso excelente diretor jurídico anterior, Milso Andrade.

O sufrágio não apenas renova nossa diretoria, mas também traz diferentes aportes individuais à construção coletiva que somos, como carreira fundamental na atividade legislativa e como especialistas nos mais diversos campos do conhecimento e das políticas públicas.

Na atividade que exercemos a capacidade técnica que faz com que os Consultores possam assessorar a Casa no nível requerido para a formulação de políticas públicas presente em conceituados órgãos especializados do País. Órgãos em muitos dos quais tivemos destacada atuação e nos quais com frequência voltamos a atuar.

O fato de termos Consultores em diversas posições de destaque na Administração desta Casa e em outros Poderes orgulha-nos. Temos também consultores na atividade política, a exemplo do Governador Tarcísio de Freitas, que inclusive já foi presidente da nossa Aslegis.

Essa capacidade técnica tem ainda maior importância quando constatada coletivamente, em virtude dos conhecimentos e da experiência acumulados que tornam a relevância dos consultores maior do que a simples soma dos trabalhos individuais.

Nesse contexto, agradecemos à administração desta Casa pela realização de tão necessário concurso para as Consultorias e pela criação da Consultoria Geral, que galvanizará as contribuições das Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira.

No objetivo de valorização de nossa carreira, será imprescindível dialogar constantemente com a administração e levar justas reivindicações

para aprimorar nossa atuação. Ao mesmo tempo, devemos colaborar com outras carreiras em diversas demandas, tal como a atual discussão de plano de carreira junto ao Sindilegis. Será central a atuação do nosso mais do que bem preparado diretor jurídico, Rafael Amorim.

Na produção de conhecimento para esta Casa estaremos presentes na organização de palestras e debates para buscar reflexão aprofundada sobre os mais diversos temas relevantes para a nossa sociedade. Cedes e Cedi contam conosco também.

Com respeito à produção de conhecimento, ressalto aqui a segunda dimensão do nosso evento, o lançamento de edição comemorativa da nossa revista acadêmica, Cadernos Aslegis, editada ininterruptamente desde 1997. Completou 25 anos em 2022, com um histórico de artigos, resenhas e produções literárias que dispõem sobre os mais relevantes temas.

A gestão anterior merece nossos aplausos por trazer edições alentadas dos Cadernos Aslegis, com o tema atualíssimo “Guerra e Paz”, números correspondentes a 2022 e 2023. Nossa publicação, uma rara revista acadêmica longeva com qualidade ímpar, é reconhecida em avaliações oficiais, merece leitura atenta e a mais ampla divulgação.

Aproveitamos para realizar este lançamento homenageando mais uma vez o trabalho da gestão anterior, da presidente Manuella Nonô, de quem adquirimos também nosso combativo vice-presidente Magno Mello, que continuará contribuindo nesta gestão, agora aposentado.

Abrilhamtam nosso conselho fiscal duas referências em finanças públicas e orçamento, os aposentados Roberto Piscitelli e Ingo Luger, esse que continua da gestão anterior. Também contribuirá para o Conselho Fiscal o David Carneiro. Não terão muito trabalho, pois nossas contas estarão bem administradas pelo nosso Tesoureiro especialista em sistema financeiro, Márcio Valadares.

Nossa associação, aliás, tem quantitativo elevado de aposentados, que nunca chamaremos de inativos. Permanecem, sem precisar bater ponto, nos mais diversos campos de atuação contribuindo com nosso País. A integração de todos os associados e o intercâmbio cultural e acadêmico com os aposentados deve ser fortalecido.

Aqui temos inscritos na OAB, no Corecon, no Crea, mas também na Ordem dos Músicos, a exemplo do nosso Secretário-Geral, Renato Gilio-  
li, que organizou uma apresentação musical a ser por todos apreciada a  
seguir, com outros consultores talentosos, tais como o Bruno Pegoraro e  
o Adriano Nóbrega.

Por fim, agradeço à Flávia Sousa, nossa diretora social, pela organi-  
zação deste evento excepcional junto com os diversos colegas desse grupo  
fantástico que se formou, que fornece um pouco do que há de melhor  
entre os Consultores.

Temos, enfim, gente dedicada com a maior capacidade e vontade  
de contribuir para uma Aslegis fortalecida e para uma carreira sólida de  
consultores, que são indispensáveis para a atividade fim desta Câmara dos  
Deputados, em toda a sua pluralidade política e ideológica, salientando  
sempre um compromisso com os objetivos fundamentais de uma socie-  
dade soberana, livre, justa, democrática e desenvolvida.

Esperamos ter uma gestão de bastante trabalho e dedicação. Contem  
conosco.

Muito obrigado.

## Edmílson Caminha

Cearense de Fortaleza, mora em Brasília desde 1991. Diplomado em Letras, é professor de língua portuguesa e literatura brasileira; consultor legislativo da área XX, Redação e Discurso Parlamentar (aposentado); é colaborador em diversos periódicos e tem vários livros e artigos publicados; é membro da Academia Brasiliense de Letras; da Associação Nacional de Escritores (ANE); do PEN Clube do Brasil e do Observatório da Língua Portuguesa (OLP), em Lisboa

**Contato:** edmilson.caminha@gmail.com

# Guerra e paz, a Catedral de Tolstói

*War and Peace: Tolstoi's  
Cathedral*



Dos templos que conheço, o que mais me impressionou, pela grandeza e pela imponência, foi a Catedral de Colônia. Parece talhada no granito negro de uma montanha, com as torres imensas a fazer cócegas nos pés de Deus, como no belíssimo poema que lhe dedicou Affonso Romano de Sant’Anna. Só um louco para dizer que foi construída por um único homem, pedra a pedra, sem ajuda de ninguém. Pois o russo Liev Tolstói fez prodígio semelhante, ao escrever *Guerra e paz*, monumento capaz de valer, sozinho, por uma literatura inteira.

Publicado originalmente em capítulos, entre 1865 e 1869, no mensário *Ruskii Vestnik*, imagino o romancista a mergulhar a pena vezes sem conta no tinteiro, o mata-borrão a absorver o excesso... Tudo a mão, as longas tiras de papel depois encaminhadas à revista, milagrosamente salvas de perdas que comprometeriam a obra para sempre. Leio as 2490 páginas traduzidas diretamente do russo por Rubens Figueiredo, na edição em dois volumes da Companhia das Letras, lançada em 2011. Avancamos, nessa área: até há pouco, traduções de Dostoiévski, Tolstói, Tchekhov se faziam a partir, geralmente, do francês, o que agravava o prejuízo do texto, inevitável sempre que transposto do original para outra língua. Ao apresentar o romance, adverte Rubens:

Esta tradução, feita diretamente do original russo, teve o propósito de observar, o mais possível, os traços linguísticos relevantes para o autor. Entre eles estão as repetições de palavras, expressões e estruturas sintáticas. (...) É o caso também dos períodos de longo fôlego, que por vezes beiram o truncamento da sintaxe – como se a prosa reproduzisse as hesitações do próprio pensamento. Ou a maneira como Tolstói às vezes distribui a fala dos personagens e a intervenção do narrador nos diálogos, optando por caminhos bem diversos dos que usaríamos hoje em dia. Além disso, há o cuidado em marcar as diferenças sociais por meio do linguajar dos personagens.

A par dessas características, o costume dos prosadores russos de tratar as personagens ora pelo nome e sobrenome, ora apenas pelo nome, ora pelo apelido familiar, ora pelo título de nobreza, hábito que inspirou ao argentino Ernesto Sábato a divertida fala de um interlocutor no romance *O túnel*:

– Observa que jamais pude acabar uma novela russa. São tão trabalhosas... Aparecem milhares de pessoas e, no fim, não são mais

do que quatro ou cinco. Mas é evidente, pois quando começa a te orientar com um senhor que se chama Alexandre, logo acontece que se chama Sacha e depois Sachka e depois ainda Sachenka, e de repente algo grandioso como Alexandre Alexandrovitch Bunine e mais tarde é simplesmente Alexandre Alexandrovitch. Mal te orientaste, já te despistam novamente. É coisa de não acabar: cada personagem parece uma família.

São significativas, a propósito das velhas traduções, as marcas da França em *Guerra e paz*, a dizer da influência do país na sociedade russa do século XIX. Significativamente, um dos protagonistas chama-se Pierre, e não Piotr... O francês era não apenas familiar à aristocracia, mas falado por ela como segunda língua, conforme se lê em muitos diálogos e trechos da narrativa. Some-se, a esse aspecto formal, a gigantesca presença de Napoleão, a erguer-se na história como um penhasco em meio à planície. Figura mercurial, desloca-se controverso entre o homem e o mito, o gênio e o louco, o herói e o vilão. Mediocre não era: as notas que pôs à margem d'*O Príncipe*, de Maquiavel, valem pela inteligência, pelo saber e pelo irônico bom humor. O túmulo do autocoroado soberano, no Palácio dos Invalides, em Paris, é um exagero de ostentação e de pompa: fosse Jesus que lá estivesse, a opulência não chegaria a tanto.

Na ficção de Tolstói, personagens se dão a conhecer por retratos físicos a que sempre se juntam, com maestria, caracteres psicológicos, traços de atitude, maneiras de comportamento:

Pierre era um desajeitado. Gordo, de estatura mais alta do que o habitual, largo, com imensas mãos vermelhas, ele, como dizem, não sabia como entrar num salão e menos ainda como sair, ou seja, dizer algo especialmente agradável antes de se retirar. Além disso, era distraído. Ao levantar-se, em vez do seu chapéu, pegou um chapéu de general, com três pontas e um penacho, e ficou com ele na mão, sacudindo o penacho, até que o general veio pedi-lo de volta. Mas toda a sua distração e incapacidade de entrar num salão e ali travar conversas era compensada por sua expressão de benevolência, simplicidade e modéstia.

Sônia é “uma moreninha em miniatura, fininha, com um olhar suave, sombreado pelas pestanas compridas, com uma trança negra e espessa que dava duas voltas na cabeça. (...) Pela harmonia dos movimentos, pela suavidade e flexibilidade dos membros pequeninos e por sua ma-

neira contida e esperta, fazia lembrar uma gatinha ainda não crescida de todo, que um dia se tornaria uma pequena gata encantadora”. No príncipe Nikolai Bolkónski vê-se “a figurinha baixa de um velho, de peruca empoadada, mãozinhas miúdas e secas, sobranceiras grisalhas e pendentes, que às vezes, quando as franzia, encobriam o brilho dos olhos, inteligentes e cintilantes como os de um jovem”.

À sombra dos protagonistas, personagens secundárias sempre me interessam, pela riqueza humana e pela força dramática que jamais esquecemos. Em *Guerra e paz*, inimigos no campo de batalha, os sentimentos de dois quase garotos, o russo Pétia e o francês Vincent, emocionam pela solidariedade que se sobrepõe a interesses políticos e à violência da luta. Lembram o argentino Juan López e o inglês John Ward, do famoso poema de Jorge Luis Borges, que se matam nas Malvinas em nome de ditadores e de generais para quem, ontem como hoje, serão apenas cruzeiros na solidão dos cemitérios.

Impossível não guardar a comovente lembrança de Platon Karatáiev, que Pierre encontra em meio ao combate. Homem bom, vive a dizer provérbios com a pureza e a doçura que só há nos espíritos verdadeiramente grandes, ditados que soam com a beleza e a sabedoria de que em geral não nos damos conta:

Uma hora para sofrer, cem anos para viver!  
Onde tem julgamento, tem mentira.  
A minhoca róí o repolho e acaba morrendo antes dele.  
Na miséria e na prisão, nunca diga não.  
Qualquer dedo mordido dói do mesmo jeito.  
Nossa felicidade é como a água na rede do pescador: a gente puxa, a rede incha, mas quando a gente levanta, não tem nada.  
Deus faça a gente dormir que nem uma pedra e acordar que nem um pão fresco.  
Prometer é irmão de sangue de fazer.

A exemplo de outras obras-primas do gênero, como a *Recherche* de Proust, o *Ulisses* de Joyce e *O jogo da amarelinha*, de Cortázar, *Guerra e paz* rompe as fronteiras do romance, de acordo com a lição da teoria literária: vai muito além do que se preceitua quanto a espaço, tempo, narrativa e personagens. Simultaneamente à história de Natasha Rostova, Andrei Bolkónski, Pierre Bezúkhov, Anatole Kuragin e tantos mais,

Tolstói faz a crônica de batalhas célebres como Austerlitz e Borodino, comentários longos sobre os bastidores e as lutas das guerras napoleônicas, extensas digressões a respeito da política, dos estados nacionais, dos governantes e dos chefes militares que, bem ou mal, decidem o futuro dos povos. Em todo o livro, mas, sobretudo, nas dezenas de páginas do “Epílogo”, entrega-se o autor a reflexões profundas sobre a filosofia da história, o exercício do poder, a trajetória das nações, a liberdade do indivíduo e as circunstâncias de que resultam os grandes acontecimentos. Mais do que o ficcionista, escreve o pensador, com inteligência, lucidez e sabedoria:

Que força move os povos? Os historiadores de biografias particulares e os historiadores de povos tomados isoladamente entendem essa força como um poder imanente aos heróis e aos chefes. Segundo suas descrições, os acontecimentos se produzem exclusivamente pela vontade de Napoleões, de Alexandres ou das pessoas em geral que o historiador particular descreve. As respostas dadas por historiadores desse tipo à pergunta a respeito da força que move os acontecimentos são satisfatórias, mas só na condição de que exista um só historiador para cada acontecimento. Porém, assim que historiadores de nacionalidades e pontos de vista diferentes começam a descrever os mesmos acontecimentos, as respostas dadas por eles imediatamente perdem todo o sentido, pois cada um entende essa força não só de maneira diferente, como muitas vezes de forma totalmente contrária.

Entre as muitas adaptações cinematográficas do romance, lembre-se o filme do diretor King Vidor, lançado em 1965, com Audrey Hepburn (Natasha), Henry Fonda (Pierre), Mel Ferrer (Andrei Bolkónski) e Vittorio Gassman (Anatole). A música é de Nino Rota, famoso pelas trilhas sonoras para Fellini. Entre 1966 e 1967, lançaram-se as quatro partes da superprodução soviética, com quase sete horas de duração, dirigida por Sergey Bondarchuk, Oscar de Melhor Filme Estrangeiro, em 1968. No elenco, Ludmila Savelyeva (Natasha), o próprio diretor Bondarchuk (Pierre) e Vyacheslav Tikhonov (Andrei Bolkónski). Milhares de figurantes atuam nas cenas de batalhas, na reconstituição do grande incêndio de Moscou e nas luxuosas festas em que bailava a aristocracia russa.

O romance, monumento portentoso como a Catedral de Colônia, dá-nos a certeza de que representa um marco existencial, um divisor de águas: é-se um antes da leitura, e outro, muito diferente, quando se chega

ao fim. Sobre quem o escreveu, afirmou Stefan Zweig, oficial do mesmo ofício:

Cada obra de arte só atinge o degrau máximo quando esquecemos que foi gerada artificialmente, percebendo sua existência como realidade. Em Tolstói, essa sublime ilusão muitas vezes é perfeita. Nunca ousamos supor que essas narrativas e seus personagens foram inventados, tão sensorialmente verdadeiros se aproximam de nós. Lendo Tolstói, temos a impressão de não fazer outra coisa senão olhar para o mundo real através de uma janela aberta.

A obras-primas como a *Odisseia*, *A divina comédia*, *Hamlet* e *Dom Quixote*, some-se, pois, *Guerra e paz*. Viver sem haver lido o épico de Tolstói é dívida que só se pague, talvez, em outra encarnação, para os que nela creem. Ou no paraíso sonhado por Jorge Luis Borges, com todos os livros que se escreveram na terra. Imagino a pergunta de um recém-chegado ao Arcanjo bibliotecário, sob as vistas do coadjutor Anchieta, que leu tudo e sabe os títulos de cor:

– O senhor tem *Guerra e paz*?

– Tenho, sim, milhões de exemplares, todos emprestados. Seu número na lista de espera será 988.312, mas não se preocupe. Estamos na eternidade, e o que não falta aqui é tempo para ler...



**Roberto Boccacio Piscitelli**

Economista; mestre em Administração Pública; consultor legislativo da Área IV - Finanças Públicas e professor (aposentado) da Universidade de Brasília (UnB); presidiu o Conselho Regional de Economia do Distrito Federal (Corecon-DF) em 1991-92; 1997-1998; 2000; 2003-04; autor do clássico "Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública" Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública (400 p.já na 13ª edição), em coautoria com Maria Zulene Timbó.

**Contato:** roberto.piscitelli@terra.com.br

# Uma breve reflexão

## *Contemporary Challenges: A Brief Reflection*



Ao encerrarmos a série Guerra e Paz, nada mais oportuno que tratar de um dos temas mais dramáticos dos dias atuais, não só porque tem íntima relação com a guerra, com todas as guerras, bem como pelo que tem a ver com outros males que assolam a modernidade, a assim chamada civilização: trata-se dos refugiados, que poderiam ser também considerados degredados ou desterrados.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), até o fim de 2024, 123,2 milhões de pessoas haviam sido forçadas a se deslocar, por diferentes razões, desde guerras propriamente ditas – como ocorre presentemente na Ucrânia e em Gaza, sem falar do recente bombardeio ao Irã e daqueles no Sudão, Síria, Iêmen, Mianmar e na África, na região do Sahel (Burkina Faso, Nigéria e Somália) –, conflitos, violência, perseguições, e, cada vez mais, fenômenos climáticos (de que decorre a fome, por exemplo), que, em casos extremos, tendem a riscar do mapa nações ou povos, que terão que se reinventar ou mesmo se recriar. E o mais triste é que esse número está se multiplicando e servindo de pretexto a manifestações de xenofobia, situação muito bem representada pela administração Trump.

A esses números assustadores poderiam ser acrescentados outros milhões que não são expulsos, mas são expelidos de seus habitats em função das condições econômicas, pela pobreza e desigualdade, que lhes obrigam a abandonar tudo, inclusive seus familiares (e até por conta deles), para tentar refazer suas vidas em condições inóspitas, desafiadoras, para conseguir trabalho e garantir sobrevivência para si e para os seus, muitas vezes na clandestinidade.

Impossível não lembrar o filme *O Terminal*, protagonizado pelo notável Tom Hanks (inspirado numa história real), que fica retido no aeroporto a que chegou (e onde ficou morando), pois uma convulsão interna no país de origem invalidou seu passaporte, e ele não satisfazia as condições para regularizar sua situação no país de destino. Isto é, o percurso não tinha começo nem final. O indivíduo não tinha mais pertencimento com o passado, nem com o presente; haveria futuro?

Pois é mais ou menos assim que vivem milhões de migrantes, anônimos, sem cidadania; não podem voltar, não podem seguir. Segundo a Acnur, cerca de 40% dos deslocados são menores de idade.

Nesse sentido, há questões de saúde pública ainda pouco conhecidas e divulgadas. Tudo conforme mostra um recente filme sueco – quase um documentário –, inspirado na saída forçada de um emigrante russo, na busca de asilo e diante do desafio de obtê-lo. Isso tem provocado inúmeras doenças em crianças e adolescentes, no que constitui a chamada Síndrome da Apatia (ou da Resignação), justamente o título da película. Em casos extremos, leva a uma espécie de estado de coma (um tipo de apagamento, quase uma renúncia de viver), de longo e difícil tratamento.

Atualmente, mais de 700 jovens já foram diagnosticados com a síndrome. De acordo com os especialistas, há dois fatores principais que levam a esse estado: os assédios sofridos em seus países de origem e o medo de terem de retornar à vida anterior. O risco da deportação tem como saída refugiar-se em si mesmo, e a cura depende de a pessoa sentir-se segura no lugar onde possa ser acolhida, não obstante todos os obstáculos enfrentados de adaptação a culturas tão diversas.

Nas Américas, a população deslocada, sob assistência ou proteção da Acnur, atinge 21,9 milhões de pessoas no final do ano passado, representando 17,6% do total mundial, e acaba sendo responsabilizada, entre outros fatores, pelo aumento da criminalidade e pela sensação de insegurança que cercam as grandes aglomerações urbanas.

O Brasil, de 2015 a 2024, recebeu 454.165 solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, provenientes de 175 nações; 156.612 pedidos foram aceitos.

Infelizmente, a falta de solidariedade, a desinformação e o preconceito levam muitas populações a atribuírem aos imigrantes, além dos males já apontados, a perda dos empregos (que os nativos não querem exercer), o que leva a sofrerem hostilidade e discriminação, associada à exclusão dos mais básicos direitos sociais.

Como não conseguimos terminar ou sequer reduzir o número e a virulência das guerras, nem amenizar a violência e o radicalismo políticos reinantes em nosso tempo, resta-nos lutar com todas as forças para aceitar e tolerar as diferenças que enriquecem a humanidade, e promover uma convivência pacífica e construtiva, independente da origem das pessoas, das suas raças e cores, e até de seus valores, porque as fronteiras geográficas não passam de traçados históricos convencionais que separaram os homens pela força das conquistas e pelo poder da força.

## Expediente





A Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Aslegis) é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega e representa os consultores legislativos e os consultores de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados; promove seminários técnicos; organiza eventos de natureza cultural, social e desportiva para seus associados; e publica os Cadernos Aslegis, de periodicidade semestral, com o objetivo de veicular a produção intelectual de seus associados, de acadêmicos ou de pessoas que tenham trabalhos que tenham trabalhos considerados de destaque em suas respectivas áreas ou que tenham procurado a Aslegis e submetido os seus textos à revisão nas mesmas condições dos autores internos. A distribuição da publicação é gratuita e destina-se prioritariamente a bibliotecas, instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e instituições dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais. A versão eletrônica integral dos Cadernos Aslegis encontra-se disponível na página da entidade na internet ([www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)).

## **Diretoria da Aslegis para o biênio 2024/2025**

**Presidente:** Pedro Garrido da Costa Lima

**Vice Presidente:** Magno Antônio Corrêa de Mello

**Secretário-Geral:** Renato de Sousa Porto Gilioli

**Tesoureiro:** Marcio Vidal de Campos Valadares

**Diretora Social:** Flávia de Oliveira Souza

**Diretor Jurídico:** Rafael Amorim de Amorim

**Diretor de Comunicação e Informática:** Claudio Nazareno

**Diretora Cultural:** Maria Ester Mena Barreto Camino

**Conselho Fiscal:** Roberto Bocaccio Piscitelli

Ingo Antonio Luger

Carlos David Carneiro Bichara

### **Equipe Editorial**

**Editora:** Maria Ester Mena Barreto Camino

**Coeditor:** Gustavo Silveira Machado

**Conselheiro editorial supervisor deste número:** Maurício Mercadante

### **Conselho Editorial dos Cadernos Aslegis**

Ângelo Azevedo Queiroz

Bernardo Felipe Estellita Lins

Fábio de Barros Correia Gomes

Gabriel Gervásio Neto

José Fernando Cosentino Tavares

José Theodoro Mascarenhas Menck

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

Marcelo de França Moreira

Márcia Rodrigues Moura

Márcio Nuno Rabat

Maria Aparecida Andrés Ribeiro

Maurício Mercadante Alves Coutinho

Murilo Rodrigues da Cunha Soares

Paulo de Sena Martins

Sérgio Fernandes Senna Pires

### **Ficha Técnica**

**Projeto Gráfico e Capa:** Racsow e Pablo Braz

**Ilustrações e Editoração:** Kiko Nascimento

**Revisão Técnica:** Letícia de Castro do Amaral

**Revisão técnica do texto diagramado:** Renato Gilioli, consultor legislativo da Área XV  
- Educação, Cultura e Desporto.

## **Linha editorial**

A publicação semestral da Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Aslegis), em versão impressa e eletrônica, é destinada à divulgação de artigos, ensaios, estudos analíticos e textos literários, preferencialmente inéditos. Os textos devem ser redigidos em português ou em outro idioma aceito pelo conselho editorial (inglês, francês e espanhol). A revista aceita a submissão de trabalhos gráficos e fotográficos para publicação, dentro das limitações editoriais e de formato dos Cadernos Aslegis. As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não configuram posições quer da revista, quer da Aslegis. A distribuição da publicação é gratuita. Incentiva-se a permuta de exemplares e o intercâmbio com outras instituições legislativas, do Brasil e do exterior.

## **Contatos**

**Endereços eletrônicos:** [aslegis@camara.leg.br](mailto:aslegis@camara.leg.br);  
[aslegis.camaradosdeputados@gmail.com](mailto:aslegis.camaradosdeputados@gmail.com);  
[aslegis@aslegis.com.br](mailto:aslegis@aslegis.com.br)  
Sítio eletrônico: [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)  
Twitter: <https://twitter.com/aslegis>  
Instagram: <https://www.instagram.com/aslegis/>  
LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/aslegis>

**Telefone e WhatsApp:** (61) 3216-5274

**Secretário:** Pedro Henrique Marinho

## Quem são e o que fazem os consultores legislativos e os consultores de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados?

Os consultores legislativos e os consultores de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados são servidores admitidos por meio de concurso público de provas e títulos.

Os consultores legislativos, distribuídos por áreas de especialização temática, têm a atribuição institucional de assessorar os deputados, as comissões permanentes, a Mesa e a administração da Câmara dos Deputados, na medida em que forem solicitados, dentro das suas respectivas áreas de atuação. As atividades que desempenham são de natureza técnica e apartidária. Sempre que solicitados por sua clientela, elaboram estudos, notas técnicas, minutas de propostas e pareceres, relatórios e discursos parlamentares. Por força da Resolução nº 48, de 1993, da Câmara dos Deputados, têm, ainda, a atribuição institucional de propor opções para a atuação parlamentar e legiferante, sempre que a matéria objeto da solicitação de trabalho apresente óbices de natureza constitucional, jurídica, legal, regimental, técnica, financeira ou orçamentária.

Os consultores de orçamento e fiscalização financeira, por sua vez, têm a incumbência básica de prestar assessoramento técnico à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, assim como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como às demais comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados, nas matérias orçamentária, de fiscalização e controle. Para tanto, elaboram estudos, pesquisas, análises, relatórios e pareceres nas áreas de planejamento governamental, de orçamento público – especialmente em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e às leis orçamentárias anuais – e de apreciação das contas do Presidente da República.



**Livro Cadernos Aslegis 66**

**Impressão:** Central de Produção Gráfica e Editora  
(ano de impressão: 2025)

**Papel da capa:** Cartão Hibulk 300g/m<sup>2</sup>

**Papel do miolo:** Chambril Avena 80g/m<sup>2</sup>



[www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

<https://www.facebook.com/Aslegis>

<https://twitter.com/aslegis>

[aslegis@camara.leg.br](mailto:aslegis@camara.leg.br)

PROIBIDA A VENDA

## Números anteriores

1. A reforma política
2. A reforma administrativa
3. A globalização
4. A educação no Brasil
5. A seca
6. Ajuste fiscal e reforma tributária
7. Instituições democráticas
8. Políticas sociais
9. Tema livre
10. Telecomunicações/Violência
11. Finanças públicas
12. Condições de vida no Brasil
13. As funções de controle do Poder Legislativo
14. Dilemas do estado brasileiro
15. A montagem do discurso da paz
16. Área de livre comércio das Américas □ ALCA
17. Tema livre
18. De FHC a Lula: pontos para reflexão
19. Tema livre
20. Políticas setoriais
21. Um olhar sobre o orçamento público
22. Microeconomia
23. Federalismo
24. Utopias e outras visões
25. Reformas: a pauta do Congresso
26. Tema livre
27. Tema livre
28. Tema livre
29. Tema livre
30. II Seminário Internacional-Assessoramento institucional no Poder Legislativo
31. Tema livre
32. Tema livre
33. Reforma tributária
34. A cidade
35. A exploração do pré-sal
36. A crise
37. 120 anos de República e Federação
38. Mulher
39. Perspectivas e Debates para 2011
40. Desafios do Poder Legislativo (Artigos)
41. Desafios do Poder Legislativo (Seminário)
42. Tema livre
43. Funpresp
44. Tema livre
45. Rio+20: Relatos e impressões
46. Tema Livre
47. Tema Livre
48. 20 anos da Internet no Brasil (Parte I)
49. 20 anos da Internet no Brasil (Parte II)
50. Democracia e Políticas Públicas
51. Contabilidade
52. Deficiências estruturais da economia brasileira
53. Filosofia e contemporaneidade
54. Tema Livre
55. Perspectivas e debates para a Legislatura 2019-2023 (I)
56. Perspectivas e debates para a Legislatura 2019-2023 (II)
57. Democracia: entre representação e jurisdição
58. Tema livre
59. Seminário Internacional Virtual
60. Pandemia de Covid-19
61. Avaliação de Políticas Públicas
62. Guerra&Paz (I)
63. Guerra&Paz (II)
64. Guerra&Paz (III)
65. Guerra&Paz (IV)