

EXPEDIENTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA UFSM

REITOR

Luciano Schuch
Martha Adaime (Vice-Reitor)

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS CCSH

Sheila Kocourek (Diretora)
Jose Martinho Rodrigues Remedi (Vice-Diretor)

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Thomaz Francisco Silveira de Araujo Santos (Chefia)
Ednalva Felix das Neves (Chefia substituta)
Luciany Abreu de Mello (Secretária)

EQUIPE EDITORIAL

EDITOR-CHEFE

José Renato Ferraz da Silveira

EDITORES CONVIDADOS - V.13 N.01

Claudio Andrés Téllez Zepeda

COMITÊ EDITORIAL

Ademar Pozzatti Junior (UFSM)
Arthur Coelho Dornelles Jr. (UFSM)
Bruno Hendler (UFSM)
Günther Richter Mros (UFSM)
Reginaldo Teixeira Perez (UFSM)

EDITORA DE REVISÃO

Denise Valduga Batalha (IFFar)

ASSISTENTE DE EDITORAÇÃO

Magnus Kenji Hiraiwa

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Fuccille (UNESP)
Ana Maria Evans de Carvalho (Georgetown University, EUA)
Augusto Teixeira Jr. (UFPB)
Chris Landsberg (University of Johannesburg, Africa do Sul)
Carmen Lícia Palazzo (UniCEUB)
Claire Delfini Viana Cardoso (Colégio Politécnico UFSM)
Clarissa Franzoi Dri (UFSC)
Daniel Lena Marchiori Neto (UFPeI)
Diego Trindade d'Ávila Magalhães (UFG)
Eduardo Lopes Cabral Maia (UFSM)
Fabiano P. Mielniczuk (UFRGS)
Fernando José Ludwig (UFTO)
Filipe Luís de Vasconcelos Romão (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)
Frédéric Louault (Sorbonne Nouvelle Paris, França)
Geisa Cunha Franco (UFG)
Héctor Luis de Saint-Pierre (UNESP)
Hermenegildo Avelino (Universidade Agostinho Neto, Angola)
Hilário Simões Cau (Instituto Superior de Relações Internacionais, Moçambique)
José Manuel Damião Soares Rodrigues (Universidade de Lisboa, Portugal)
Juliano Cortinhas (UnB)

Larlecianne Piccolli (ISAPE)

Layla I. A. Dawood (UERJ)

Márcia Mieko Morikawa (Universidade Timor Loraso'e, Timor-Leste)

Mariana Kalil (ESG)

Mónica Martínez (UFRR)

Oliver Stuenkel (FGV)

Oswaldo Dehon Roque Reis (Ibmec – BH)

Pedro Caridade Freitas (Universidade de Lisboa, Portugal)

Peter Vale (University of Johannesburg, Africa do Sul)

Thiago Moreira de Souza Rodrigues (UFF)

Nota: Os trabalhos assinados exprimem conceitos da responsabilidade de seus autores, coincidentes ou não com os pontos de vista da redação da Revista. Todos os direitos Reservados: Proibida a reprodução total ou parcial, sem a prévia autorização do GTAP, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos ou videográficos. Vedada a memorização e/ou recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de quaisquer partes desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e §§, do Código Penal, cfe. Lei nº 6.895, de 17-12-1980) com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 122, 123, 124 e 126, da Lei nº 5.988 de 14-12-1973, Lei dos Direitos Autorais).

EDITORIAL

A Revista InterAção atinge mais um número. Aproveitamos o lançamento do *Dossiê Racionalidade entre Política e Ciência Moderna: do início da modernidade às Interações Contemporâneas* para retomar brevemente o histórico da revista InterAção.

Ela foi criada em 2009, portanto, neste ano de 2022, completamos 13 anos de existência. A iniciativa de ter essa publicação foi do grupo de pesquisadores do Núcleo Prisma, criado também em 2009, sob a minha coordenação, onde reuniam professores, alunos e demais interessados.

Infelizmente, o Núcleo Prisma deixou de existir. Mas a Revista InterAção manteve-se e tornou-se um espaço de reflexão crítica e de produção acadêmica alinhados ao campo de conhecimento que busca ampliar a concepção de Relações Internacionais. A revista InterAção se consolidou também como espaço para a divulgação de estudos e ensaios, resenhas e entrevistas.

Desde que reassumi o papel de editor, assumi a missão de consolidar a InterAção como um periódico de alta qualidade científica, com inovadoras e consolidadas abordagens, com reflexão crítica ancorada no contexto histórico, político, jurídico, econômico e social e instigantes entrevistas de expertises do Brasil e do Mundo.

Que venham mais 13 anos! Boa leitura!



PROF. DR. JOSÉ RENATO FERRAZ DA SILVEIRA
 <https://orcid.org/0000-0001-7751-7583>
Editor-chefe Revista InterAção
<https://periodicos.ufsm.br/interacao>

APRESENTAÇÃO

Assumir uma postura de afinidade e comprometimento com relação à Ciência Moderna é algo (ainda) visto com ceticismo e desconfiança no ambiente intelectual corrente das Relações Internacionais. É importante esclarecer, desde o início, que o empreendimento científico — no sentido das ciências ditas *naturais* — não se opõe de modo algum aos esforços de investigação nas áreas sociais ou nas humanidades. Se por um lado um posicionamento estritamente racionalista, tal como o defendido por Robert Keohane (1988) para o estudo das instituições internacionais corre o risco de conduzir a uma espécie de reducionismo "ganancioso" (DENNETT, 1996), por outro lado a militância anticientífica em favor da suposta primazia do "político" produz resultados que transcendem o âmbito acadêmico e se expressam nas práticas sociais mais imediatas da própria vida política.

Na contemporaneidade, a relação entre Ciência e Política compreende muito mais do que duas expressões vocacionais (WEBER, 2013) e se manifesta na constituição das relacionalidades cotidianas. A mesma Ciência que possibilitou o desenvolvimento das tecnologias de informação que participam da integração do mundo é vilipendiada e desqualificada por razões de interesses de cunho privado. Dessa maneira, o acesso praticamente irrestrito e acrítico do público a toda sorte de informações possibilita a manipulação da sociedade por intermédio da produção e disseminação metódica e sistemática de *fake news* e de outras formas de desinformação (COVER *et al*, 2022). No presente conjunto de circunstâncias, mais do que nunca é imperativo empreender esforços críticos de reflexão a respeito da relação entre a construção das teorias políticas modernas, a política em suas práticas, e a produção de conhecimento nas ciências naturais.

Uma das forças de inauguração da Modernidade, nos séculos XVI e XVII, foi justamente a Revolução Científica. A mesma Ciência que demoliu o controle eclesiástico medieval sobre a produção de conhecimento acerca da natureza também inspirou a ascensão e consolidação das instituições liberais e democráticas modernas (FERRIS, 2010). Nesse sentido, o fazer científico no Início da Modernidade era um ato de rebeldia e de contestação, um verdadeiro ato político. Também não foram poucos os intercâmbios entre o pensamento científico e o desenvolvimento da teoria política, como se pode apreciar na influência da mecânica galileana sobre Thomas Hobbes, só para citar um exemplo pertinente e

representativo (BALDIN, 2020).

Ao mesmo tempo, a relação entre Política e Ciência Moderna nunca deixou de ser delicada e problemática, ora como ferramenta de normalização e sujeição social (FOUCAULT, 1977), ora como participante de destaque em conflitos políticos de escala mundial (CRAIG & RADCHENKO, 2008), até sua expressão atual nas implicações políticas e sociais que se manifestam no negacionismo climático militante, nos movimentos antivacinas, na instrumentalização política das pseudociências e no desenvolvimento de ficções conspirativas por motivações eleitorais.

A proposta desta Edição, portanto, é estimular reflexões acadêmicas a respeito da delicada relação entre a Política (na teoria e nas práticas) e a Ciência moderna, tendo por pano de fundo a origem das instituições políticas e sociais fundamentais modernas e as tensões contemporâneas entre a produção de conhecimento científico e as dinâmicas do poder. A esse respeito, concerne recordar a provocação crítica de Robert W. Cox, de que toda teoria se destina a alguém e serve para algum propósito (COX, 1981), bem como atentar para a relação entre a sociologia da Ciência e a natureza em Bruno Latour (2004), para estimular esforços de reflexão sobre a relação entre a construção das teorias políticas modernas, a política em suas práticas e os limites enfrentados pela produção de conhecimento na conjuntura atual.

Neste número, entrevistamos o prof. Dr. José Miguel Martins, que discorreu a respeito do papel e importância dos modelos e simulações computacionais nos estudos de defesa e nos estudos estratégicos. A seguir, trazemos o artigo de Gabriel Pedro Moreira Damasceno, intitulado *A participação das ONGs no processo decisório da OMC*. O autor aborda a influência das Organizações Não Governamentais nos processos institucionais e normativos relacionados ao comércio internacional. O segundo artigo, de Cristian Sparemberger, Iann Endo Lobo e Marjorie Reis Muller, intitulado *Participação e legitimidade nos modelos democráticos: o debate entre C. Pateman e J. Schumpeter*, traz uma releitura contextualizada do debate entre Pateman e Schumpeter a respeito do tema da democracia na teoria política contemporânea. Em seguida, o artigo *O Incidente de Deslocamento de Competência e seus Críticos*, de Daniel Lena Marchiori Neto e Carol Peruzzi Saleh, contempla uma avaliação do Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) no arcabouço jurídico contemporâneo, no que diz respeito à proteção dos direitos humanos. Finalmente, no artigo *Cybersecurity and Ransomware in the Brazilian Government*, Luciano Vaz Ferreira analisa a temática da cibersegurança e do controle de ransomware no setor público brasileiro.

Esperamos que esta Edição possibilite reflexões instigantes e motivadoras sobre a inter/trans/multidisciplinaridade das Relações Internacionais e sobre as InterAções que participam dos desafios de pensar a política, a sociedade, a economia e o direito na atualidade. Agradeço ao Editor-Chefe da *Revista InterAção*, prof. Dr. José Renato Ferraz da Silveira, da Universidade Federal de Santa Maria, pelo convite para participar deste empreendimento e pela confiança depositada.

Referências

- BALDIN, Gregorio. Hobbes and Galileo: **Method, Matter and the Science of Motion**. New York: Springer, 2020.
- COVER, Rob ; HAW, Ashleigh & THOMPSON, Jay Daniel. **Fake News in Digital Cultures: Technology, Populism and Digital Misinformation**. Bingley (UK): Emerald, 2022.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium - Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- CRAIG, Campbell & RADCHENKO, Sergey. **The Atomic Bomb and the Origins of the Cold War**. New Haven & London: Yale University Press, 2008.
- DENNETT, Daniel C. **Darwin's Dangerous Idea: Evolution and the Meanings of Life**. London: Penguin, 1996.
- FERRIS, Timothy. **The Science of Liberty: Democracy, Reason, and the Laws of Nature**. New York: Harper, 2010.
- FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Clínica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.
- KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.
- LATOUR, Bruno. **Politics of Nature: how to bring the sciences into democracy**. Cambridge & London: Harvard University Press, 2004.
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2013.

DR. CLAUDIO ANDRÉS TÉLLEZ ZEPEDA

Doutor em Relações Internacionais e Mestrando em Engenharia Biomédica
na Universidade Brasil (SP). E-mail: tellez.ca@gmail.com

Editor Convidado Revista InterAção

*Relacionalidade entre Política e Ciência Moderna: do Início da
Modernidade às Interações Contemporâneas*

ENTREVISTA

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Introdução

Esta entrevista originalmente foi concedida por escrito à jornalista **Tatiany Lukrafka**, responsável pelo Portal da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Ela se deu por ocasião da 4ª edição do Curso de Simulação de Combate e Blindados, realizado pela UFRGS e pelo Comando Militar do Sul (CMS), ainda em 2021. Mas, como tardei demais em responder, o momento de sua publicação acabou passando.

Contudo, em função da crescente participação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), e da proximidade da 5ª edição do curso, a realizar-se entre os dias 27/06 e 01/07/2022, entendeu o professor Dr. José Renato Ferraz da Silveira, Editor-chefe desta prestigiosa revista, ser oportuno que se efetue sua publicação, dado que seu conteúdo permanece atual.

Importa esclarecer que, à exceção dos trabalhos do corpo discente, para os quais recorreu-se ao auxílio das bases de dados da UFRGS, as referências a personagens e eventos foram feitas de memória. Portanto, podem conter lacunas ou imprecisões. Ademais, trata-se da experiência pessoal do autor e de suas percepções sobre a vida vivida. De modo algum tem-se a pretensão de efetuar-se uma história institucional, quer do curso de graduação ou de pós-graduação em Relações Internacionais da UFRGS.

A referência a pessoas, ou personalidades, tem como propósito prestar reconhecimento e homenagem – por este percurso, gratidão. De modo algum associá-las às concepções defendidas

no conteúdo do texto. Estas são de responsabilidade exclusiva do autor. Portanto, tampouco podem representar as posições de órgãos da UFRGS e, muito menos, do Exército Brasileiro.

Como se deu a aproximação da UFRGS com o Exército?

José Miguel Quedi Martins — Antes de responder à pergunta, cabe fornecer alguns elementos de contexto. Olhando em perspectiva retrospectiva parece tratar-se da convergência de dois acúmulos históricos. O primeiro, representado pela criação do curso de Relações Internacionais (RI) em 2004. O segundo, pelo ponto de inflexão na política de defesa suscitado pelo anúncio do Pré-Sal em 2006. Ambos se encontraram no vértice formado pela confluência entre a Política Externa Brasileira e o Planejamento de Defesa Baseado em Capacidades. O curso de RI tem muitos pais fundadores, mas dentre estes, cumpre destacar as figuras de Paulo Gilberto Fagundes Visentini e Pedro Cezar Dutra Fonseca. Da agenda intelectual de ambos se extrai o desenvolvimento como fundamento da soberania e a Política Externa como um de seus principais vetores.

Assim, desde sempre – mesmo antes de formalizar-se enquanto tal – o curso de RI da UFRGS teve no seu centro a ideia de Projeto Nacional. E, por coincidência, instalou-se no prédio feito em homenagem a Júlio de Castilhos que, já no início do século passado, compreendia a educação como aspecto central da modernização e do

desenvolvimento – o que ele denominava “progresso”.

Assim, quando André Luiz Reis da Silva estruturou as cadeiras do curso, a Política Externa Brasileira (PEB) recebeu um justo e merecido lugar de destaque. Coube ao professor Marco Aurélio Chaves Cepik trazer consigo a agenda de Segurança. Posteriormente, Cepik situou-se como um dos principais idealizadores da criação do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) – do qual também foi diretor. Assim, enfatizou-se o compromisso com a formulação de políticas públicas. Desse modo, também por este percurso indireto, fortaleceu-se a compreensão de que o perfil do curso de RI – como no caso da Economia e da Contabilidade – situava-se no âmbito da produção de conhecimento heterotético. Isto é, de um saber interessado e aplicado.

À época vivia-se em um contexto de predomínio absoluto do pensamento neoliberal. Desse modo, os gastos militares passaram a ser vistos como a única forma possível de direcionar investimento à indústria e de se obter algum tipo de orientação do Estado sobre a economia. Tratava-se de perseguir um modelo de desenvolvimento baseado no investimento, mediante a endogenização da tecnologia.

Neste ponto, o processo de criação do curso encontrou-se com o segundo acúmulo histórico. Como referido, o ano de 2006 teve o ponto de inflexão nas relações entre as Forças Armadas, a Universidade e a Indústria de Defesa. Ele se deu em virtude do anúncio da descoberta de petróleo na camada Pré-Sal – em 11 de julho daquele ano. Então, o mundo vivia – e ainda vive – a série de guerras envolvendo a disputa de recursos naturais, principalmente hidrocarbonetos (gás e petróleo). As imagens da primeira guerra digital, do Golfo em 1991, ainda estavam plasmadas na retina de todos quando se deu – sob o pretexto do 11 de setembro – a invasão do Iraque em 2003.

O Pré-Sal equivalia a mais do que um Iraque em reservas de petróleo (140 bilhões de barris no Iraque, para 176 bilhões de barris no Pré-Sal), em águas situadas fora da soberania que o Brasil

exerce com reconhecimento internacional. E que, portanto, exigiam aquiescência da ordem internacional para que, com base na Convenção da ONU sobre os Direitos do Mar, fossem reconhecidas internacionalmente as reivindicações territoriais do Brasil no âmbito do Atlântico Sul.

Ficou evidente que não era mais possível pensar a Política de Defesa em termos puramente reativos, baseada em uma eventual violação de nossa integridade territorial. Do mesmo modo, também se tornou anacrônico o planejamento de Defesa baseado na percepção de ameaças – afinal, qual de nossos vizinhos iria nos ameaçar? Assim, a situação internacional e a descoberta do Pré-Sal trouxeram o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), que associa a Política Externa, a Política de Defesa e o Desenvolvimento.

Foi por isso que à descoberta do Pré-Sal, seguiu-se a iniciativa de defesa mais ambiciosa da história do nosso país. Em um curto intervalo de tempo foi criado o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB (Aprovado pela Lei 11.631/2007 e regulamentado pelo Decreto 6.592/2008), editou-se a Estratégia Nacional de Defesa – END (Decreto 6.703/2008) e foi firmado o Plano de Ação da Parceria Estratégica entre Brasil e França, em 23 de dezembro de 2008. Todos tinham um traço comum, obter a sinergia civil-militar no desenvolvimento industrial.

Este era o ambiente quando do início das aproximações entre a UFRGS e o Comando Militar do Sul. A partir de 2013, ocorreram as primeiras visitas de pesquisadores do CEGOV à 3ª Divisão de Exército (3ª DE) em Santa Maria. Essas missões estabeleceram os termos que comporiam o Memorando de Entendimento entre a UFRGS e o CMS, assinado em 07 de maio de 2015.

A partir do Memorando, a UFRGS e CMS passaram a desenvolver o intercâmbio de recursos técnicos e humanos. Dentre as primeiras ações do Memorando, importa destacar a assistência da UFRGS ao Programa de Racionalização Administrativa da Guarnição de Santa Maria (PRORASAM). A ação consistia na validação a partir do inventário e análise de diretrizes, dos eixos que norteariam a 3ª DE na estruturação do PRORASAM.

Mais tarde, dada a sua comprovada excelência, este Programa veio a integrar o Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA), que norteia o Processo de Modernização e Transformação de todo o Exército Brasileira. Em última instância, tratam-se das respostas às orientações traçadas pela END e pelo SINAMOB.

Desde o início, a cooperação entre UFRGS e CMS foi viabilizada por meios dos esforços do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) do CMS. O NEE foi criado em outubro de 2015, sendo chefiado pelo Cel de Cavalaria Mário Andreuzza. O NEE insere-se em uma estrutura mais ampla do EB, o Centro de Estudos Estratégicos. Esse ecossistema foi concebido para fortalecer as relações da Força com a sociedade brasileira, em especial com as universidades, institutos de pesquisa públicos e privados, e demais órgãos voltados para a produção e difusão de conhecimentos de Defesa Nacional.

E o corpo discente, como incluiu-se nesse processo de confluência?

JMQM — Por intermédio das atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão. No caso do ensino de graduação, basicamente através dos trabalhos de conclusão de curso (TCC). No caso da pós-graduação, *stricto e lato sensu*, por meio de monografias, dissertações e teses. No âmbito da pós-lato, importa destacar, particularmente, o Curso de Especialização EAD em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa, posto que ilustra a parceria CEGOV/UFRGS e NEE/CMS. O curso foi criado em 2017 por Analúcia Danilevicz Pereira, e já está em sua quarta edição. O CMS, desde o início, tem prestado apoio ao curso, inclusive disponibilizando suas instalações para a realização de provas.

No âmbito da Pesquisa, a participação dos estudantes em nível de graduação, se dá nos Salões de Iniciação Científica (voluntários e bolsistas PROPESQ). E por fim, das atividades de Extensão (PROREXT), que propiciam a criação de ambientes de circulação e sociabilidade e promovem a integração civil-militar. Entre as atividades de Extensão, pode-se referir aos

Seminários de Estudos Estratégicos (PPGEEI/UFRGS – NEE/CMS), a Oficina de Estudos Estratégicos e aos Seminários Casas de União. Além, obviamente, do presente curso de Simulação de Combate e Blindados.

Ainda em 2009 – portanto, no ano seguinte da edição dos decretos supracitados – teve lugar a defesa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Gustavo Müller. Ele foi orientado pelo professor Marco Cepik. O tema foi a “Parceria Estratégica Brasil-França: Perspectiva para o Desenvolvimento de Blindados”. Em seu capítulo normativo, Gustavo defende aquilo que era o elemento central na END: a associação entre o incremento de capacidades militares e o desenvolvimento nacional.

Como referido, a manutenção anacrônica do pensamento neoliberal – mesmo durante os governos de esquerda – paradoxalmente, fez com que a produção de meios de destruição se tornassem a única forma de recuperar os meios de produção. Afinal, havia desaparecido da agenda política o projeto nacional. Deste modo, a END tornou-se um instrumento privilegiado – senão exclusivo – de sustentar um debate substantivo sobre a revolução nacional e a integração regional. Neste sentido, importa atentar à compreensão do óbvio: a integração regional não é parte da globalização, mas o único modo eficiente de resistir a ela.

Assim, a END e o SINAMOB continham, simultaneamente, o germe da busca da endogeneidade (industrialização) e da cidadania (distribuição de renda). Ambos as metas seriam perseguidas por intermédio da regionalização. Isto é, da obtenção de escala e escopo, mediante a criação de redes e arranjos produtivos em bases sul-americanas. Como os governos da região, em sua quase totalidade, haviam adotado o Estado mínimo, a Política de Defesa tornou-se, também no âmbito da integração regional, a forma de orientar investimento e endogenização.

Na esfera da Política Externa Brasileira, projetou-se para o âmbito da América do Sul o entendimento expresso na END e no SINAMOB. Isto se deu ainda no ano de 2008, em Sauípe, na

costa da Bahia, com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Ele propugnava a progressiva standardização e interoperabilidade entre equipamentos e sistemas utilizados pelos exércitos sul-americanos. Mais que produzir e integrar, gerar emprego e renda, também era preciso proteger.

Acerca da proteção, o Estatuto do CDS, na alínea “j”, artigo 3, Capítulo de Princípios, já explicitava o compromisso com a defesa dos recursos naturais dos países da região. Nesse sentido, o tratado internacional complementava o decreto do SINAMOB (6.592/2008), que no seu parágrafo 1o do artigo 2, qualifica a agressão estrangeira não apenas como a violação a integridade territorial do Brasil, mas também como ameaças ou atos lesivos a nossa soberania. Associava-se desse modo a defesa da Amazônia Verde – e, de resto, via CDS, do *heartland* sul-americano – com a defesa da Amazônia Azul (Pré-Sal).

Cumprir registrar que nosso país se portou à altura da confiança recebida de nossos vizinhos sul-americanos. O Brasil auto incumbiu-se da missão de fornecer proteção à integração. Nessa direção foi planejada a Duplicação da Esquadra da Marinha de Guerra, que ilustra o potencial de investimento e, portanto, reindustrialização e desenvolvimento contido na END.

Mas, como os gastos militares podem promover o desenvolvimento?

JMQM — Mediante a endogenização. Trata-se da aquisição de tecnologias críticas, que Furtado designava como Centro de Decisão Econômica (FURTADO, 1962, p.109-112). Afinal, as empresas brasileiras, no setor de alta tecnologia, possuem pouca capitalização e investimento em P&D. Assim, os Parques de Manutenção do Exército e o Estaleiro da Marinha podem fazer – e frequentemente já o fazem – às vezes de instalações fabris que permitem captar a transferência de tecnologia prevista nas cláusulas de compensação (offset) presentes nos contratos internacionais.

Neste sentido, a END definiu três setores estratégicos para endogenização de tecnologia.

São eles: o nuclear, o espacial e o cibernético. Em 2009, o Ministério da Defesa, por meio da Diretriz 14/2009, definiu que cada Força ficaria responsável por um setor. À Marinha coube o setor nuclear, à Força Aérea o espacial e ao Exército o cibernético. Conquanto os projetos da Marinha e da Força Aérea sejam os mais vultuosos – o Submarino Nuclear (SN-BR) e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1) – a base, o fundamento de tudo, é a microeletrônica relacionada ao Exército em função do domínio da cibernética.

Em termos de escala pode-se tomar como referência o TCC de Raul Cavedon Nunes (2013). Ele inventariou que o montante do projeto de Duplicação da Esquadra da Marinha envolveria um investimento de R\$ 9,1 bilhões até 2031 e de R\$ 175, 2 bilhões até 2047 (NUNES, 2013, p. 11 e 62). Tratava-se do equivalente a mais de meio Plano Marshall (59,7%), em valores e câmbio do Real em 2013. Lembrando que o Plano Marshall foi utilizado para reconstruir dezesseis países da Europa no pós-Segunda Guerra. Já o montante da Duplicação Esquadra seria investido apenas no Brasil.

Àquela época (2013), o Brasil já era o quarto construtor naval do mundo – os EUA, o quinto. Mas, isso se devia, sobretudo, ao investimento da Petrobras nas plataformas de petróleo. De sorte que, a Duplicação da Esquadra representaria o ingresso do país também no clube seleto de construtores de navios. Isto, para um país exportador, tem uma repercussão na economia enquanto um todo.

Mas, o mais importante, é que somente a construção de um Navio Aeródromo (NAe) já envolve repositórios de tecnologias e conhecimentos que sintetizam o centro de decisão econômica da III Revolução Industrial. Apenas para fixar uma imagem, em termos muito breves, basta dizer que o requerido para a construção de um porta-aviões, em termos de tecnologia, é quase equivalente ao de uma nave espacial. Portanto, mais que defesa e desenvolvimento, tratava-se também de projetar o posicionamento brasileiro na corrida espacial ora em curso. Em todo caso, a

Duplicação da Esquadra seria um indicador central da importância da utilização dos gastos militares para transformar o modelo econômico baseado no consumo e na infraestrutura, em outro assentado no investimento e na produção industrial. Em suma, tal dispêndio dotaria o Brasil de capacidades no âmbito da microeletrônica, telecomunicações e, até mesmo, no domínio do espaço sideral.

Ainda sobre o tema da construção naval, no ano seguinte (2014), Camille Remondeau, em TCC orientado pelo professor André Reis da Silva, tratou da Parceria Estratégica Brasil-França. Em sua pesquisa, não apenas ilustrou o potencial daquela cooperação para o domínio da tecnologia nuclear, mas também seu papel para a integração sul-americana. À época, as aquisições de Brasília junto a Paris já haviam projetado a França ao lugar de terceiro maior exportador de armamentos do mundo (REMONDEAU, 2014. p. 26). Colocando em evidência um aspecto ainda pouco explorado dos gastos militares: o emprego dos meios de pagamento para atingir os objetivos maiores da política nacional. Em conjunto, os enfoques de Raul e Camille demonstraram que havia uma completa sinergia entre os gastos militares, o desenvolvimento e o processo de integração sul-americano.

O acordo Brasil-França também incluiu a construção do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1). É este satélite que suscitou a instalação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON). Este tema foi tratado na dissertação de mestrado do Sargento Igor Deodoro Souza Lisboa – orientado pelo professor Eduardo Munhoz Svartman. Igor ingressou no PPGEEI por meio do Edital Especial para Militares com a ajuda do curso preparatório ofertado pelo Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) – fornecido gratuitamente a todos os candidatos.

O curso foi ministrado pela Prof. Dra. Larleianne Piccolli e pelo Prof. Dr. Emilio Jovando Zeca, à época ambos alunos do PPGEEI. Eles tiveram seus esforços reconhecidos, recebendo o Diploma de Colaborador Emérito do Exército. A trajetória do Sgt. Igor constitui-se em exemplo ímpar de

interação civil-militar. Ela foi engendrada pelos mesmos promotores e realizadores do presente Curso de Simulação de Combate e Blindados – NEE/CMS, ISAPE e PPGEEI. Importa ainda destacar que Igor desenvolveu originalmente seu projeto de mestrado na Oficina de Estudos Estratégicos (OEE), atividade de Extensão afeta à FCE.

O que é a Oficina de Estudos Estratégicos?

JMQM — Trata-se de atividade de Extensão universitária, que teve início em 2011. Seu objetivo é o de debater e orientar interessados em Política de Defesa, Relações Internacionais e Integração Regional – já que, na época, esses temas estavam intimamente entrelaçados e articulados entre si. Ao fim, constituiu-se em mais uma iniciativa de integração civil militar, desta feita não apenas entre o corpo discente e o pessoal militar do CMS, mas também com a comunidade externa a ambas instituições.

A Oficina foi concebida com o propósito duplo: enquanto fórum de debate coletivo sobre o Projeto Nacional, a partir dos Estudos Estratégicos, também como atividade promotora da autonomia intelectual e do desenvolvimento profissional dos participantes. Ao longo de suas dez edições, esses objetivos tiveram um efeito inclusivo, ainda que modesto, ao permitir que pessoas oriundas de cursos de graduação de universidades particulares, ou o pessoal militar do CMS pudessem elaborar projetos de dissertação e tese, e concorrer em cursos de pós-graduação da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e também no próprio Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI). Este último, desde 2017, estabeleceu edital especial para possibilitar a ampliação do ingresso de pessoal militar da ativa, também no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*.

Além disso, valeu-se da Oficina enquanto laboratório: um experimento de realização de Jogos de Simulação Inferencial. Buscava-se uma ferramenta pedagógica para o estudo da guerra no curso de Relações Internacionais. Para tanto, contou-se, além do CMS, que é o parceiro externo da FCE/UFRGS na atividade, com a colaboração do coronel da reserva Heraldo Makrakis. Também, hoje doutorando do PPGEEL. Os Jogos de Simulação Inferencial podem ser relacionados com o atual curso de Simulação de Combate e Blindados. Afinal, ambos procuram criar representações da realidade para reconhecer padrões e construir modelos analíticos.

Assim, procurou-se desenvolver uma proposta pedagógica que pudesse valer-se do elemento lúdico – associada a qualquer tipo de jogo –, ao aprendizado dos Estudos Estratégicos. Nesse sentido, procurou-se materializar na prática de jogos inferenciais de tabuleiro questões práticas de Segurança Internacional – como o caso do Mar do Sul da China (MSC). Deste modo, criando ambientações que permitem relacionar os jogos, os Estudos Estratégicos, e os temas caros às Relações Internacionais.

Há, ainda, um longo caminho a ser percorrido. O principal desafio, no âmbito do ensino de graduação, é o de desenvolver uma versão compacta de jogo de simulação inferencial que possa ser utilizada em sala de aula. De modo que a atividade não ocupe todo o horário disponível e que se possa desenvolver outros conteúdos na mesma unidade.

De onde veio a ideia de fazer o Curso de Simulação de Combate e Blindados?

JMQM — É fruto dos instrumentos de cooperação estabelecidos entre a UFRGS e o Exército Brasileiro (EB). Dois deles foram firmados diretamente com o Comando Militar do Sul (CMS). E, outro foi firmado

diretamente com o Comando do Exército, através do Departamento de Ensino e Cultura.

A UFRGS e o CMS firmaram em 2015 um Memorando de Entendimento (EME – 1303500/2015), assinado pelo então Reitor da UFRGS, Prof. Dr. Carlos Alexandre Netto e o então Comandante Militar do Sul, Gen. Ex. Antônio Hamilton Mourão. Como consequência lógica e legal deste primeiro instrumento, foi estabelecido em 2020, o Acordo de Cooperação UFRGS-CMS (19-CMS-008-00/2020), assinado entre o então Reitor da UFRGS, Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann e o então Comandante Militar do Sul, o já falecido, Gen. Ex. Geraldo Antônio Miotto.

No âmbito do Comando do Exército, foi assinado em 2016, entre o CEGOV/UFRGS e a Diretoria de Educação Superior Militar, um Acordo de Cooperação (EME 1505400/2016). Este instrumento tinha como executores, da parte da UFRGS, o Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV), e o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEL), e da parte do Exército, a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e seu Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM).

Da parte da UFRGS e do CMS, o Memorando e o Acordo facultam toda uma gama de atividades de intercâmbio e cooperação que podem ser realizadas em conjunto entre as duas instituições federais. Naturalmente, cada qual com prerrogativa equânime de proposição. Assim, cada parte ofertou uma atividade. O NEE/CMS, o Curso de Simulação de Combate e Blindados. E o PPGEEL/UFRGS, os Seminários de Estudos Estratégicos.

O Curso de Simulação de Combate e Blindados é oferecido desde 2018, pelo NEE no âmbito da UFRGS, e pelo PPGEEL da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) – cujo Diretor na época era o Prof. Dr. Carlos Henrique Horn. Ao longo de suas primeiras três edições, teve como coordenador

acadêmico o Prof. Dr. Érico Esteves Duarte, que estruturou o conteúdo pedagógico da atividade. Em 2018 e 2019, o curso foi realizado na modalidade presencial. Por isso, foi possível o deslocamento de alunos e demais participantes até a cidade de Santa Maria, para visitas ao Centro de Instrução de Blindados (CI Bld), a Agência de Inovação e Transferência de Tecnologia da UFSM (AGITEC), e ao Centro de Adestramento Sul (CA-Sul), o que permitiu o contato direto com os simuladores.

Mais que a interação com a tecnologia ou os sistemas, o que realmente importa – espera-se retomar o formato presencial tão logo possível – é o processo de sociabilidade. Ter a oportunidade de convivência, ainda que mínima, com o pessoal do Exército que integra a Elite do Combate Convencional – a 3ª DE, subordinada ao CMS. Trata-se de suscitar o acesso a um tipo de saber relacionado à vida vivida, que compõem o universo das relações humanas e permite formar uma imagem do pessoal militar tal como é; vislumbrando a grandeza da servidão militar. Entender a escolha daqueles que, voluntariamente, sujeitam-se em tempo integral a dedicar-se ao serviço da pátria. Em suma, uma oportunidade de obter conhecimento pessoal próprio sobre os militares, para além dos estereótipos e das paixões político-ideológicas.

Da parte do CEGOV/UFRGS e do PPGEI, a principal atividade proposta ao CMS, efetuada no âmbito da Faculdade de Ciências Econômicas, foram os Seminários de Estudos Estratégicos, realizados bianualmente (2016, 2018 e 2020). Em sua versão original, congregavam o Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), o Seminário de Estudos Estratégicos do Comando Militar do Sul e os Seminários Casas de União. Em 2020, todos esses seminários nacionais foram congregados em evento único, que recebeu

o nome simplificado de Seminário de Estudos Estratégicos.

O que foram os Seminários Casas de União?

JMQM — Os Seminários Casas de União foram cinco encontros nacionais que se deram entre 2013 e 2018. Realizados pelo Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Promovidos pela Escola da Advocacia-Geral da União (RS e SC), o CEGOV/UFRGS, e a ECEME. Contaram com o apoio da Pró-Reitoria de Extensão da UFRGS e da Faculdade de Ciências Econômicas. Isto para mencionar-se apenas os que participaram de todas as edições do evento.

Tratava-se de criar uma forma de executar o Art. 241 da Constituição Federal (CF/88), que prevê a possibilidade da Gestão Associada. A ideia era que as Casas de União se constituíssem em um consórcio público-público (regulados pela Lei 11.107/2005), de modo a operar serviços públicos ou incubar consórcios com finalidades específicas. As Casas de União eram uma forma de perseguir, simultaneamente, a economicidade e a efetividade nas políticas públicas. Incrementa-se a presença do Estado, compartilhando custos de infraestrutura entre os entes federados, assim contornando a duplicidade de meios para a execução das obrigações comuns previstas no Art. 23 da CF/88. E, ao mesmo tempo, atendendo ao disposto no caput do Art. 1 da CF/88, que consagra o federalismo – o autogoverno – como cláusula pétrea.

A ideia original das Casas de União deveu-se à experiência de Maria da Graça Hahn no cargo de procuradora-chefe da Fazenda Nacional, em Santa Catarina. À época, a Justiça Federal havia multiplicado suas varas e o orçamento do Executivo não permitia criar seccionais da Fazenda para acompanhar o ritmo do Poder Judiciário. Assim, recorreu-se a convênios com a própria

Justiça Federal e os municípios, de sorte a permitir a instalação de procuradorias seccionais mesmo sem contar com instalação predial própria. O mesmo se aplicava a materiais de consumo ou funcionários – igualmente eram oferecidos pelos próprios municípios.

Desta estrutura compartilhada adveio a ideia das Casas de União como órgão executor da Gestão Associada (Art. 241 CF/88). Os óbices daí advindos levaram a formulação de uma nova função: de que elas pudessem servir também como incubadora de consórcios. Desse modo, concebia-se uma dupla finalidade, tanto a de órgão executor de políticas relacionadas a execução da cooperação interfederativa, como a de construção de novos consórcios. Daí a temática dos cinco seminários de Casas de União: (i) Regiões de fronteira; (ii) Políticas Públicas e Centros Urbanos; (iii) Consórcios e convênios na reforma do Estado; (iv) Consórcios e convênios nos arranjos produtivos locais e (v) as Questões Nacionais e a Agenda de Defesa – os dois últimos realizados já integrados aos Seminários de Estudos Estratégicos, promovidos pelo PPGEI/UFRGS e o NEE/CMS.

A atividade de Extensão materializou-se em pesquisa. O Cel. Alessandro Souza de Salles – aluno ingresso no Edital Especial do PPGEI, dissertou sobre o “Consórcio público: instrumento de capacidade estatal”. O autor viu nos consórcios a possibilidade da criação de arranjos institucionais híbridos que envolvessem, de diferentes formas, os entes federados, o setor privado e o terceiro setor. Através destes consórcios, seria possível aliar a Gestão Associada de recursos técnicos e financeiros à implementação de políticas estratégicas do Estado, dirigidas a reindustrialização e ao desenvolvimento da BID. Trata-se da possibilidade de, ao mesmo tempo em que se faz frente ao problema fiscal e tributário, gerar emprego, renda e capacidades industriais.

O trabalho do Cel. Salles teve continuidade no trabalho do Maj. Jean-Pier Esquia – atualmente, Assessor Especial de Projetos da Diretoria de Material, em exercício na cidade de Santa Maria. Mais uma vez a Extensão produziu resultados na Pesquisa. O Major Jean-Pier destacou-se como expositor de diversos temas na OEE, e auxiliou ativamente na orientação dos trabalhos de militares e civis. Ingresso no concurso regular do PPGEI em 2017, Jean-Pier valeu-se de sua palestra proferida no V Seminário Casas de União – no âmbito do II Seminário de Estudos Estratégicos – para o ajuste do projeto e a redação da tese. Ela teve como tema principal a obtenção, a manutenção e o papel dos consórcios na implementação da Tríplice Hélice. Esta última prevista na Portaria 701/2016 Cmt-Ex, que instituiu o Sistema de Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA). O SisDIA procura implementar uma interação regular e permanente entre a Universidade, o Exército e o Setor Privado.

Para que serve uma simulação de combate, academicamente falando?

JMQM — Aqui importa retomar a proposta pedagógica da criação do curso e do ensino de RI na FCE/UFRGS, bem como reconhecer as dimensões da preparação militar (educação e obtenção). O curso de RI foi estruturado para que suas três áreas – Economia Política, PEB e Segurança – se integrassem dinamicamente. Assim, conquanto os TCCs, Dissertações e Teses possam ter ênfase em uma dessas áreas, pelo que se sabe, a ideia original é que esses campos do conhecimento, mesmo que em graus variados, integrassem um esforço intelectual coletivo. Isto significa que, implicitamente, se considera que a realidade é um todo interconectado, onde a Política, a Economia e a Segurança constituem os

diferentes aspectos que integram o universo das Relações Internacionais.

A Simulação importa porque situa a preparação militar em um umbral epocal: o contexto da III Revolução Industrial. Agendando, desse modo, a necessidade da posse do centro de decisão econômica da microeletrônica, e propiciando a compreensão da interconexão entre a preparação militar, o desenvolvimento e a política externa.

Cumprir saber que a Simulação se tornou uma ferramenta extremamente relevante e utilizada por diversos países para a preparação militar em diferentes níveis. O computador e a rede tornaram-se centrais na guerra, desde o advento da transição tecnológica da Segunda para Terceira Revolução Industrial – que abriu a Era da Digitalização. Por este percurso, a realidade virtual – na qual se insere a Simulação –, bem como outros recursos suscitados pelo uso do computador e da rede – e.g. consciência de situação – impactam a distribuição de poder no sistema internacional.

A Simulação de Combate importa para a preparação militar. Esta última pode ser subdividida em dois ramos: a Educação e a Obtenção. Na primeira, inclui-se: (i) a educação propriamente dita; (ii) a instrução; e (iii) o adestramento militar. De seu turno, a Obtenção diz respeito a aquisição de sistemas de armas. E, por este percurso, a aquisição de tecnologias, mediante sua endogenização. Sendo assim, a Simulação é o vértice que relaciona as duas faces do preparo: a educação militar e a obtenção. Esta última faculta a aquisição de capacitação tecnológica no âmbito da digitalização.

Afinal, o domínio da cibernética é desenvolvido pelo Exército em todos seus ramos – comunicação, informação e robótica. Isto impacta as capacidades desde o nível estratégico, passando pelo operacional, chegando aos níveis tático e técnico.

Em suma, eleva a capacidade de combate da Força enquanto um todo e em todos os seus níveis. No âmbito da educação vale-se de ambientes de realidade virtual, onde, através da Simulação, se efetua a instrução e o adestramento. Isto se dá desde o nível individual (procedimentos), passando pelo de pequenas unidades (nível tático e técnico), até chegar-se ao preparo de comandantes para efeitos das grandes operações militares. E, desse modo, permite projetar a própria conduta da guerra (níveis operacional e estratégico).

Além disso, a Simulação é uma tecnologia de uso dual, de emprego civil e militar. A integração de simuladores e emprego de simulação distribuída utiliza tecnologias duais e plataformas desenvolvidas também para emprego não militar. Esse intercâmbio de conhecimento e as relações civis-militares envolvidas na equação têm impacto real tanto no âmbito do Planejamento Estratégico e da Doutrina Militar, como na Base Industrial de Defesa brasileira.

Aqui cumpre referir o trabalho de Frederico Bertol sobre comando e controle na digitalização, um estudo feito com base na Modelagem Computacional Baseada em Agentes – orientado pelo professor Marco Cepik. Evidentemente, o computador e a rede trouxeram – como o motor à explosão na época da Segunda Revolução Industrial – uma modificação do modo de fazer a guerra. O que ensejou uma alteração do perfil e da organização das Forças.

Foi justamente a Digitalização o fator que assombrou o mundo na Guerra do Iraque de 1991, e permitiu a vitória fulminante, que conduziu a tomada de Bagdá e a ocupação de todo país, em 2003. Os tanquistas estadunidenses foram treinados, utilizando ferramentas e técnicas de simulação, na Divisão de Treinamento do Exército dos EUA, localizada em Fort Knox. Assim, desde

1991, exércitos de todo o mundo tem procurado familiarizar-se com os impactos da digitalização, quer na esfera do preparo ou do emprego. O Brasil não foi diferente.

Aqui, a história da modernização e transformação militar do nosso país se associa à trajetória dos indivíduos e, por este percurso, com o próprio curso de Simulação de Combate e Blindados. O Coronel de Cavalaria Antônio Augusto Brisolla de Moura, ora Chefe do NEE/CMS – principal promotor do curso – foi um dos oficiais pioneiros na área de simulação no EB. No período 1998-1999, ele chefiou a Seção de Simulação e Jogos de Guerra do Comando de Operações Terrestres (COTER).

Nesse sentido cumpre destacar que desde 1996, o Centro de Instrução de Blindados (CI Bld) e o Centro de Adestramento Sul (CA-Sul), localizados em Santa Maria/RS, buscavam constituir-se em versões de Fort Knox – evidentemente mais modestas, visto as condições orçamentárias brasileiras. Nessas OMs, se dá a certificação das tripulações de carros de combate brasileiros, que ocupam lugar central na guerra convencional.

A visão abrangente do curso de Simulação de Combate e Blindados, bem como dos diversos aspectos particulares que o informam, é fundamental para a compreensão de sua importância e mensuração de seus benefícios. No que tange à relação de ensino e aprendizagem, é preciso um entendimento, ainda que mínimo, sobre o nível tático e técnico para a análise de RI. Neste sentido importa entender que o tanque continua sendo a arma de decisão na guerra terrestre. De modo análogo à função cumprida pelo porta-aviões na guerra de superfície, pelo submarino na guerra subaquática, e pela aviação de caça na guerra aérea. Em que pese todo o avanço tecnológico – na artilharia; nas armas lançadas do ar; e mesmo o advento de drones – a

função do Carro de Combate Principal permanece inalterada (CHECHELISKI, MARTINS, RODRIGUES, 2018).

A esse respeito, cumpre referir mais uma vez a produção intelectual do corpo discente. No ano de 2017, Valeska Ferrazza Monteiro foi agraciada pelo CI Bld com o Diploma de Honra ao Mérito por seu TCC, intitulado “Carro de Combate Principal: Estudo Introdutório sobre sua Origem e Função”. Anteriormente, o mesmo tema havia sido apresentado no Salão de Iniciação Científica da UFRGS, recebendo o destaque em sua sessão e a indicação ao Prêmio Jovem Pesquisador.

Assim, um curso de Simulação de Combate e Blindados, além de suscitar o entendimento sobre diversos dos aspectos da Batalha Aeroterrestre, trata do carro de combate principal – uma oferta rara de um repositório de conhecimentos necessário. Isto fica ainda mais evidente quando se considera o belíssimo aporte dado ao curso pela participação da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira, o que ampliou ainda mais os horizontes da atividade. Isto permite ter uma compreensão da guerra em rede enquanto um todo.

Qual é o tipo de conhecimento que o participante desenvolve no curso?

JMQM — Esta questão remete à reflexão sobre a função social da educação. O Acordo de Cooperação UFRGS-CMS não remete apenas à inovação – embora a participação da Universidade nesse quesito seja crucial – mas também a capacitação de recursos humanos. E esta é uma via de mão dupla. Trata-se de fornecer ao pessoal militar recursos de ensino no âmbito da Pós Graduação lato sensu, da Extensão e da Pesquisa. E, igualmente, permitir aos estudantes de Relações Internacionais e demais interessados civis, a aquisição de repositórios de conhecimento envolvendo noções de preparo e emprego militar.

Assim, o curso é parte de uma interação mais ampla onde procura-se não apenas desfazer preconceitos, mas propiciar ambientes e interfaces que produzam um ethos de interação civil-militar. Acerca disso, recomenda-se fortemente o artigo do professor Paulo Visentini e Guilherme Thudium – presidente do ISAPE e doutor recém-egresso do PPGEEI –, acerca da construção do pensamento de defesa na academia brasileira (VISENTINI; THUDIUM, 2019). Ele tem como foco, justamente, o estudo de caso da parceria entre o NERINT/UFRGS e o NEE/CMS.

O curso de Simulação de Combate e Blindados é parte de uma proposta educacional mais ampla, que envolve a compreensão da guerra não como mero fenômeno tático e técnico, mas histórico, político e social. Importa lembrar que a contrapartida ao curso de Simulação de Combate ofertada pela UFRGS são os Seminários de Estudos Estratégicos. Já em sua quarta edição, eles permitem ao pessoal militar ambientar-se com Teoria de Relações Internacionais.

Vale dizer – adentrando em termos de conteúdo – que nenhum Estado sozinho, por mais poderoso que seja, consegue governar o Sistema Internacional. Que os países não “escolhem” serem ditaduras ou democracias. Que isso está relacionado, como leciona a Economia Política, à busca do desenvolvimento. Por fim, a decorrência disso na diplomacia e nas alianças; as barganhas diplomáticas e pragmáticas que todo país se vê sujeito a fazer para maximizar sua Política Externa para seus próprios fins de desenvolvimento. E, aqui, não cabe o uso de um caleidoscópio ideológico para decompor a realidade. O que contam são os interesses.

Da parte dos estudantes civis, sejam eles de Relações Internacionais, Ciência Política ou outras áreas, importa entender os constrangimentos relacionados à estratégia – isto é, ao emprego da

força para perseguir os objetivos de política nacional. Embora com justa razão nos orgulhemos das tradições políticas e militares pacíficas de nosso país, o fato é que outros Estados não recusam quaisquer que sejam os meios, desde que possam colimar seus fins de política externa. Do mesmo modo, importa para análise do Sistema Internacional – sobretudo da polaridade – compreender como se dá o emprego da Força. Aqui entram os aspectos operacionais e logísticos. Mais que o mero inventário quantitativo e qualitativo, a distribuição de poder internacional depende da forma como as forças são capazes de conduzir operações militares – e aí importam o terreno e os recursos disponíveis in situ. Isto permite formar categorias mais elaboradas para avaliar-se a distribuição de poder internacional, caso das Zonas Contestadas de Barry Posen. Elas foram revisitadas pelo então bacharelado Guilherme Simionato dos Santos, que destacou a importância da inexpugnabilidade para o conceito de Grande Potência (SIMIONATO DOS SANTOS, 2015) – enfoque que não apenas enriquece os Estudos Estratégicos, mas lança luz sobre a própria compreensão das Relações Internacionais.

Por fim, importa uma alfabetização elementar, básica, acerca de como se dá o combate, e do concurso dos sistemas de armas. Os elementos de tática e técnica retroalimentam o nível político e estratégico e, portanto – por este percurso remoto e indireto – incidem também sobre a distribuição de poder internacional.

O curso de simulação perpassa todos esses níveis, desde o político e estratégico, passando pelo operacional, o tático e o técnico. Neste sentido, constituiu-se em uma ferramenta preciosa e imprescindível para que analistas e civis, e mesmo o público em geral, tenha uma noção ampla e qualificada – dado que ministrado por profissionais

gabaritados – da conduta da guerra no estado da arte nos dias de hoje.

O mero rol de palestrantes deve ser suficiente para ilustrar que, conquanto denomine-se “Simulação de Combate e Blindados”, o curso tacitamente inclui subsídios importantes para a Obtenção. Cria um sistema de referências mínimo para que se possa compreender os parâmetros utilizados para redigir memoriais descritivos, ou elaborar-se projetos de obtenção. E, estes últimos, podem envolver licitações internacionais de sistemas de armas. O que, como referido acima, é fonte de obtenção de tecnologia, crucial para a construção de um modelo de desenvolvimento baseado em investimento.

Os projetos originados da END, do SINAMOB e do Acordo Militar Brasil-França estão em andamento?

JMQM — É difícil dizer. Do que se sabe, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas permanecem em andamento, ainda que sob graves restrições orçamentárias. A Duplicação da Esquadra foi cancelada ainda por Dilma Rousseff. Michel Temer apoiou a suspensão da Venezuela do MERCOSUL e encaminhou a saída do Brasil da UNASUL. Já Jair Bolsonaro a substituiu por uma espécie de ação entre amigos – a iniciativa PROSUL – que, de qualquer modo, não mantém nem remotamente os compromissos originais da UNASUL.

Fecharam-se portas, mas abriram-se janelas. A despeito dos percalços, a modernização e a transformação militar continuam. Desta feita, com destaque para as obtenções da Força Terrestre. Em 2014, o Exército Brasileiro firmou com o governo dos EUA uma Carta de Oferta e Aceitação para a aquisição e modernização do Obuseiro M109. Sendo o contrato adjudicado pelo Governo

Brasileiro em 2016. A frota de 40 M109 A5 foi adquirida através da Foreign Military Sales (FMS) e incluiu a modernização de 36 deles pela BAE Systems Land & Armaments LP. No contrato estão inseridas cláusulas de treinamento e de garantia de fornecimento de peças de reposição (FLÔRES, 2020, p.125). Também foi estabelecido, posteriormente, contrato de aquisição de 60 viaturas M109 A5 que estão sendo modernizadas no Parque Regional de Manutenção da 5a Região Militar.

Igualmente estão em andamento duas novas chamadas públicas visando modernizações na frota blindada: A “Diretriz de iniciação do Projeto de obtenção da Viatura Blindada de Combate Cavalaria” que busca obter, até 2026, um máximo de 221 VBC Cav 8x8, com um calibre de no mínimo 105 mm (Portaria no 275 – EME, de 11 de dezembro de 2020); e a “Diretriz de Iniciação do Projeto de Modernização da Viatura Blindada de reconhecimento VBR EE-9 CASCAVEL” (Portaria na 274 – EME/C Ex, de 23 de novembro de 2020) que visa modernizar este blindado brasileiro originalmente projetado pela Engesa.

O já referido trabalho de Jean-Pier Esquia (2021) trata da interface entre essas obtenções recentes do EB e o desenvolvimento da BID, através da Manutenção Modificadora e da Revisão de Meia Vida. A tese de Esquia procura estabelecer parâmetros normativos para o esboço da estruturação de um complexo acadêmico-militar-industrial, ao menos no âmbito da interface com a Força Terrestre. Mas, cumpre salientar que, uma vez que se estabeleça uma rotina funcional e regular entre os três elementos da Tríplice Hélice – Universidade, Forças Armadas e Empresas – no âmbito de qualquer das Forças, ela poderá rapidamente ser replicada para as demais. Esforços nesta direção indicam que permanecem em aberto as possibilidades de valer-se dos gastos

militares para criação de um modelo de desenvolvimento baseado no investimento. Afinal, como referido anteriormente, coube ao Exército a endogeneidade da cibernética. E a microeletrônica, que é a base desta, é também o fundamento da captura do Centro de Decisão Econômica para efeitos da III Revolução Industrial. Por outro lado, há que se reconhecer os percalços. O abandono do projeto nacional por parte das elites civis conduziu a uma banalização da agenda política. As políticas de desenvolvimento e industrialização perderam prioridade ainda à época dos governos de esquerda. Mais do que um problema de política econômica, abriu-se um espaço para que se instalasse um problema moral. Sem o componente nacional, a grandeza e o épico desaparecem do discurso político dos dirigentes. As metas expressas pelo CDS e a END foram publicizadas, mas jamais propagandeadas. O conhecimento acerca do ideal de construção de potência tornou-se prerrogativa de uns poucos. O discurso da diplomacia permaneceu encapsulado, não se ousou compartilhar o empreendimento épico da integração sul-americana com a população brasileira.

Ao fim, a esquerda conseguiu o que pretendia: o aumento da participação política. Só que essa se deu às suas próprias expensas. Introduzidos na política pela banalidade, os que antes permaneciam à margem dela, apoiaram a direita populista. Mais que isso, o rechaço ao próprio sistema político e até mesmo às instituições de Estado. Somou-se a isso a utilização de novas mídias: as redes sociais permitiram a associação de dois componentes até então autoexcludentes, o sectarismo do espírito de grupo com o comportamento de multidão característico da turba. O debate político ficou reduzido à troca de injúrias, quando não à ofensa e coerção.

Naturalmente, fora do Brasil acompanhava-se aquilo que os brasileiros ignoravam: a ascensão de nosso país à condição de ator global reconhecido e respeitado. Evidentemente, a criação de uma zona de influência exclusiva do Brasil – materializada na UNASUL – e o ambicioso reaparelhamento das Forças Armadas nos termos expressos pela END e LBDN, tampouco passaram despercebidos. Os casos de espionagem veiculados pela imprensa são um claro indicador nessa direção. A mídia publicizou a espionagem contra a Petrobrás (Pré-Sal), e à Presidência da República. No caso do processo de condenação de Lula, a participação de agências de contra inteligência estrangeira (FBI) tornou-se pública, sem sequer ser contestada. Esta sucessão de eventos conformam uma regularidade. O que nos força a conjecturar se outras agências não teriam também participado desse processo.

Neste caso, valendo-se dos robôs nas redes sociais, com o propósito de agendar a mídia tradicional e conduzir a opinião pública à polarização. O expediente invariavelmente era sempre o mesmo: identificar a esquerda a corrupção e a direita ao fascismo. Em qualquer dos casos, valer-se desses estereótipos para desumanizar o oponente, produzindo clima propício a confrontação. De sorte que, mesmo antes de ser assolado pela pandemia, éramos um país que se encontrava dividido e fragilizado. Esta é a razão principal pela qual o fortalecimento do Estado Democrático de Direito passa não apenas pelas instituições políticas, mas também pelo fortalecimento das instituições do Estado – caso da Universidade e das Forças Armadas.

Quer como funcionários públicos, ou como educadores, temos que tomar a nós a tarefa não apenas de lidar com os efeitos da crise, mas também de fazer frente a sua causa principal: o abandono do projeto nacional. Enquanto

funcionários públicos, com constância, disciplina e temperança, aumentar a resiliência das instituições de Estado, recuperando a grandiosidade da política. Na função de educadores, cumpre resgatar o papel da mediação na transmissão do saber; do educador enquanto mediador. Afinal, a educação é universal, para todos; não apenas para aqueles com os quais compartilhamos opiniões. Em suma, os desafios que se impõem requerem esforços para promover a emancipação por meio da difusão do conhecimento – que inclui não apenas o saber formal, mas também as experiências da vida vivida.

O Brasil precisa fazer isso não apenas por seu povo, mas pela própria humanidade: a civilização encontra-se em um limiar. Temos cinco grandes transições em curso, cujo potencial em termos de oportunidades ou desagregação dificilmente poderá ser exagerado. Trata-se da transição: (i) demográfica; (ii) climática; (iii) da matriz energética; (iv) tecnológica; e (v) da territorialização do capitalismo histórico. Cada uma delas teria, por si só, alcance e potencial para abalar os alicerces da civilização. Mas, por outro lado, também suscita a possibilidade de um mundo multicivilizacional.

Quanto a reterritorialização do Capitalismo Histórico sua causa profunda é a Transição Tecnológica. Ela se manifesta no avanço da automação e das telecomunicações – Internet das Coisas e padrão 5G/6G – que criam demandas de controle territorial em torno do acesso às matérias primas e mercados. Esta lógica induz os Estados a reproduzir padrões de comportamentos características do final do século XIX e que foram dominantes durante quase todo século XX: a proteção de mercados e a intervenção do Estado na economia.

A primeira globalização foi caracterizada principalmente pelo livre comércio e, portanto, pelo predomínio de vantagens comparativas. Em função disso estruturou-se uma cadeia de suprimentos mundial (*Supply Chain*). A segunda globalização será caracterizada pela proteção à indústria, investimento em infraestrutura e vantagens competitivas. Isto, forçosamente, desorganizará a *Supply Chain* mundial. Como é impossível refazê-la em bases nacionais, ela terá de ser refeita em bases regionais – esta é a agenda que os EUA levaram para a 47ª reunião de cúpula do G7, ocorrida entre os dias 11 e 13 de junho de 2021.

Contudo – como se evidenciará ao devido tempo – é impossível converter todo hemisfério ocidental a um único processo de integração. A Europa e o Brasil não suportariam, pois teriam de custear a reindustrialização dos EUA com sua própria desindustrialização – o que estas sociedades não são capazes de suportar, portanto não o farão.

Esta é a disputa central, o desafio, contido nesta segunda globalização: organizar cadeias produtivas regionais. Nesse sentido, a integração sul-americana pode significar mais do que um ajuste para permitir o exercício da soberania e da cidadania; o desenvolvimento, a geração de emprego e renda. Trata-se da possibilidade do advento, do que em conteúdo, seria uma civilização brasileira – qualquer que possa ser sua denominação futura. Um modo próprio, brasileiro, de administrar a Economia, a vida pública, e a Cultura simbólica e material.

Todavia, a aparência da reterritorialização mais oculta, que revela, o fundamento de seu conteúdo. Ela assume a feição de uma disputa entre as Grandes Potências (EUA, China, Rússia) pelo predomínio da influência em âmbito mundial. Este processo traz consigo três cenários: (i) a recomposição hegemônica pacífica; (ii) a

recomposição mediante guerra(s) local(is); (iii) a guerra central regionalizada ou clássica. Qualquer que seja o caso, trata-se de uma disputa de longo prazo, onde a intensidade da polarização só se reduzirá quando a *Supply Chain* mundial tiver sido reorganizada em bases regionais.

Mas não é apenas o território, a escala e o escopo, que constroem o paradoxo da economia nacional ter de ser pensada, e projetada em bases regionais. A primeira globalização arruinou as economias nacionais e as privatizações desconstruíram o setor estatal da economia. Por sua vez, o modelo de crescimento econômico baseado no consumo, paradoxalmente associado a austeridade fiscal, induziu a juros altos: mesmo com as privatizações, os Estados se endividaram. Assim o elemento característico que uniu a proteção de mercados e a intervenção do Estado nos períodos anteriores, o Capitalismo Monopolista de Estado (CME), já não pode mais ser reproduzido, inexistem condições de financiamento para tanto.

Desse modo, a economia precisa recorrer à criatividade. O Sujeito precisa organizar a ação econômica através de consórcios que envolvam arranjos híbridos de geometria variável, que permitam congrega governos municipais e estaduais, associações comunitárias e categorias organizadas, civis e militares. De sorte que se possa estabelecer um processo de gestão política sobre a economia, sem ter a pretensão de se refazer o CME. Trata-se de um enfoque ecumênico. Liberais podem vê-lo como a expressão do empreendedorismo. Socialistas, como a confirmação do associativismo. O que importa é que se seja capaz de produzir uma base de consenso em torno do projeto nacional – as polaridades não se desfazem sozinhas, mas apenas quando são agendadas novas questões, capazes de desconstruir os polos originais.

Em suma, estamos diante de um limiar civilizacional. A perspectiva de limiar – como dilemas e desafios que se impõem aos indivíduos e a coletividade – estabelece a centralidade do Sujeito no processo histórico. Afinal, o posicionamento do Sujeito envolve não apenas a racionalidade e a consciência. Mas também, inclui a ação ponderada, prudente, porém decidida e constante. Em momentos como esse, a Ontologia do Ser Social passa a repousar no Sujeito. Tanto em termos cognitivos, quanto históricos. Mais que salvar o presente, é preciso construir o futuro, enquanto se reconstrói o passado. Daí advém o significado moral e econômico da integração civil-militar. Afinal, como já dizia Joaquim Nabuco, “o verdadeiro patriotismo é o que concilia a pátria com a humanidade”.

Para quem o curso é destinado? Ele também é aberto ao público externo e gratuito?

JMQM — O curso é destinado ao público civil e militar, alunos de graduação e pós-graduação, professores e membros da comunidade em geral. O público-alvo civil é específico, e consiste em estudantes e pesquisadores das áreas de Relações Internacionais, Estudos Estratégicos, Segurança e Defesa (S&D) e Informática.

A participação no curso é gratuita. O participante, caso deseje, deve arcar apenas com o custo do certificado, emitido pela Pró-Reitoria de Extensão da UFRGS.

Assim como nas duas edições anteriores o curso será realizado na modalidade EaD. Para isso tem sido decisivo o apoio do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégica (ISAPE), associação de professores e alunos de RI – e como tal, de direito privado e sem fins lucrativos – que é voltada a pesquisa em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos.

Em que pese a ausência do atrativo da excursão ao CI Bld e ao CA-Sul, característicos do curso presencial, houve uma adesão massiva ao curso na modalidade on-line. Em 2020, foram 834 inscritos, entre civis e militares, localizados em todo o Brasil e exterior. Em 2021, foram 970. Mesmo com o grande número de inscritos, a edição foi concluída satisfatoriamente, e considerada um sucesso por parte das entidades que promoveram, realizaram e apoiaram o evento.

Entrevistadora: Tatianny Lukrafka

Referências

BERTOL, Frederico Licks. **Comando e controle no contexto da digitalização: um estudo com base em modelagem computacional**. 2018. 90 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/183283>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf> Acesso em 21 de Junho de 2021.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf> Acesso em: 21 de Junho de 2021. p.68

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria – EME/C Ex Nº 275, de 11 de dezembro de 2020**. Aprova a Diretriz de Iniciação do Projeto de Obtenção da Viatura Blindada de Combate de Cavalaria (EB20-D-08.004) e dá outras providências. Brasília. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº EME/C Ex Nº 274, de 11 de dezembro de 2020**. Aprova a Diretriz de Iniciação do Projeto de Modernização da Viatura Blindada de Reconhecimento EE-9 Cascavel e cria a equipe para a realização do Estudo de Viabilidade e elaboração da Proposta do Modelo de Obtenção para o Projeto (EB20-D- 04.003). Brasília. 2020.

CHECHELISKI, MARTINS, RODRIGUES. **A transformação militar e o carro de combate: consequências para a tecnologia de emprego terrestre**. Revista Conjuntura Austral: Porto Alegre, v.9,n.45,2018.p.14-27. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/71221/48660> > Acesso: 29 de Julho,2021.

ESQUIA, Jean-Pier. **Indústria nacional de defesa: Oportunidades a partir da manutenção e da obtenção durante o ciclo de vida dos sistemas e materiais de emprego militar**. Porto Alegre,: UFRGS, 2021. p.100

FLÔRES, Fabrício. **O obuseiro autopropulsado M109A5+BR no Brasil: possíveis impactos doutrinários**. 2020. 205 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/209903>. Acesso em: 24 jun. 2021.

FURTADO, Celso. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro, Editôra Fundo de Cultura, 1962.

LISBOA, Igor Deodoro Sousa. **Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): perspectivas para segurança na faixa de fronteira do paraná. 2020. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/209934>. Acesso em: 24 jun. 2021.**

MONTEIRO, Valeska Ferrazza. **Carro de combate principal: estudo introdutório sobre sua origem e**

função. 2017. 116 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/187523>. Acesso em: 24 jun. 2021.

MULLER, Gustavo G. **Parceria Estratégica Brasil-França: Perspectiva para o Desenvolvimento de Blindados.** Porto Alegre: UFRGS, 2009.

NUNES, Raul Cavedon. **O Papel da Reestruturação da Marinha e da Indústria Naval na Política Externa e de Segurança do Brasil.** Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Faculdade de Ciências Econômicas (UFRGS). Porto Alegre, 2013. p.77

REMONDEAU, Camille Regina Jacqueline. **Parceria estratégica Brasil – França: a construção do submarino nuclear brasileiro.** 2014. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116318>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SALLES, Alexsandro Souza de. **Consórcio público: instrumento de capacidade estatal.** 2019. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/204673>. Acesso em: 24 jun. 2021.

Seminário de Estudos Estratégicos 2018: Anais do evento. Porto Alegre: UFRGS, 2018. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/eventos-estudosestrategicos/anais-do-evento-2018> > Acesso em: 24 de Junho de 2021.

Seminário de Estudos Estratégicos 2016: Anais do evento. Porto Alegre: UFRGS, 2016. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/eventos-estudosestrategicos/anais-do-evento-2016> > Acesso em: 24 de Junho de 2021.

SIMIONATO DOS SANTOS, Guilherme Henrique. **Projeção de força em zonas contestadas: o caso da china e a dinâmica securitária na Asia-Pacífico.** 2015. 100 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/140486>. Acesso em: 07 jul. 2021.

STEIL, B. ROCCA, B. **It Takes More Than Money to Make a Marshall Plan.** Council on Foreign Relations: Nova Iorque, 2018. Acesso em: < <https://www.cfr.org/blog/it-takes-more-money-make-marshall-plan> > Disponível em: 29 de Junho de 2021.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm. **A construção do pensamento em segurança e defesa na academia brasileira:** estudo de caso da parceria entre o NERINT e o NEE/CMS. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 29-44, jan. 2019. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/1718>]. Acesso em: 24 jun. 2021.

Sobre o entrevistado — José Miguel Quedi Martins é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Ciência Política pela mesma instituição. É pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS) e do Grupo de Trabalho de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança do Centro Estudos Internacionais Sobre Governo (CEGOV/UFRGS), com ênfase nos temas Integração Regional, Conflitos Internacionais, Guerra Local e Digitalização.

DOSSIÊ

Relacionalidade entre Política e Ciência Moderna

Gabriel Pedro Moreira Damasceno¹

A PARTICIPAÇÃO DAS ONGS NO PROCESSO DECISÓRIO DA OMC

THE PARTICIPATION OF NGOS IN THE WTO DECISION-MAKING PROCESS

RESUMO:

As intensas transformações ocorridas no Comércio Internacional, tais como a volatilidade da economia mundial, causada pela atuação de corporações transnacionais, e o surgimento de movimentos políticos fora do quadro dos estados territoriais, representados por movimentos separatistas e Organizações Não Governamentais - ONGs, colocam em xeque diversos institutos do direito internacional clássico. Pretendeu-se analisar por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se do método dedutivo, as consequências jurídicas no atual panorama da regulação promovida pela OMC a partir da participação de ONGs em seu processo de decisão, a fim de verificar se a atuação de tais atores não-estatais é capaz de interferir/relativizar/redefinir a atuação dos Estados no Comércio Internacional. Para consecução desses objetivos foi exposto o histórico de sua atuação, bem como sua participação na tomada de decisões da OMC.

Palavras-chave: Direito Internacional; OMC; ONGs.

ABSTRACT:

The intense transformations that have taken place in International Trade, such as the volatility of the world economy, caused by the action of transnational corporations, and the emergence of political movements outside the framework of territorial states, represented by separatist movements and Non-Governmental Organizations - NGOs, place in check several institutes of classical international law. It was intended to analyze through a bibliographical and documentary research, using the deductive method, the legal consequences in the current panorama of regulation promoted by the WTO based on the participation of NGOs in its decision process, in order to verify if the performance of such non-state actors is able to interfere/relativize/redefine the role of States in International Trade. In order to achieve these objectives, the history of its performance was exposed, as well as its participation in the decision-making process of the WTO.

Keywords: International Law; WTO; NGOs.

INTRODUÇÃO

Até a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, os procedimentos de trabalho para reuniões, negociações e solução de controvérsias em âmbito do Comércio Internacional ainda eram restritos à diplomacia, o que excluía o público em geral das tomadas de decisão (MARCEAU; HURLEY, 2012). Esse modelo ajudou a tornar as negociações do Uruguai um

sucesso, porém, geraram conflitos e críticas públicas.

As intensas transformações ocorridas no Comércio Internacional, tais como a volatilidade da economia mundial, causada pela atuação de corporações transnacionais, e o surgimento de movimentos políticos fora do quadro dos estados territoriais, representados por movimentos separatistas e Organizações Não Governamentais - ONGs, colocam em xeque diversos institutos do direito internacional clássico.

¹ Especialista em Direito Internacional pelo CEDIN. Mestre em Direito Internacional Contemporâneo pela UFMG. Doutorando em Direito Público pela UNISINOS. Atualmente é professor no Centro de Pesquisa do Curso de Direito da FUNORTE e professor nos cursos de Direito da FUNORTE/Januária e FUNAM/Pirapora. gpmdamasceno@hotmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-7742-3891>

O fortalecimento das instituições internacionais, estatais ou não, transformaram a Sociedade Internacional e, em consequência, o direito internacional, desconcentrando-a da figura do Estado soberano, que, contemporaneamente, convive em um cenário contendo novos atores, lógicas, racionalidades, dinâmicas e procedimentos que se dialogam e extrapolam as fronteiras estatais.

Nesse sentido, insta-se que, no final da década de 1990, a não contenção das consequências sociais e econômicas associadas às reformas propostas pelas instituições internacionais de financiamento, em conjunto a uma série de crises financeiras entre os Estados emergentes resultaram no aparecimento de forte oposição realizada por movimentos sociais globais e de ONGs especializadas, que demandavam uma globalização politicamente legitimada, democratizada e socializada (TAN, 2010). As instituições de financiamento internacional responsabilizam o Estado pelo desenvolvimento social e econômico, o que torna difícil a tarefa de revisão das regras e instituições do Direito Internacional Econômico que corroboram os problemas sociais e econômicos enfrentados pelos países emergentes na era da globalização (TAN, 2010).

Como consequência, em 30 de novembro de 1999, 50.000 (cinquenta mil) manifestantes, organizados por uma ampla rede de movimentos sociais, ONGs e sindicatos, tomaram as ruas de Seattle em oposição a uma Conferência de Ministros da OMC, preocupados com as implicações de suas das normas da OMC em uma ampla gama de questões, entre elas, direitos humanos, pobreza, desigualdade, desenvolvimento, meio ambiente, educação, trabalho e saúde (HOPEWELL). Verifica-se que, no contexto atual, as ONGs não são relacionadas apenas ao desenvolvimento dos Estados emergentes e à proteção dos Direitos Humanos, mas também demandam uma ordem internacional democrática, permitindo a plena participação de todos os Estados nos processos decisórios

econômicos e na definição de polícias comerciais no âmbito internacional (OLIVEIRA, 2005).

Dessa forma, após os acontecimentos em Seattle, no intuito de manter um certo grau de legitimidade, esta reconheceu ser necessário abrir suas portas para a observação e participação pública (MARCEAU; HURLEY, 2012).

Nesse sentido, pretendemos analisar as consequências jurídicas no atual panorama da regulação promovida pela OMC a partir da participação de ONGs em seu processo de decisão, a fim de verificar se a atuação de tais atores não-estatais é capaz de interferir/relativizar/redefinir a atuação dos Estados no Comércio Internacional. Para consecução desses objetivos, acreditamos ser imperioso expor o histórico de sua atuação, bem como sua participação na tomada de decisões da OMC através de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se do método dedutivo.

O presente trabalho conduz, em análise interdisciplinar, uma nova abordagem para a compreensão da atuação dos atores não estatais na Sociedade Internacional contemporânea, fornecendo novos parâmetros de apreciação do direito internacional.

DA ATUAÇÃO DAS ONGS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL

As ONG são organizações da sociedade civil de natureza privada, estruturadas formalmente, com atuação na prestação de serviços, na organização da sociedade e na promoção de modos alternativos de produção, que tem o objetivo central de promover desenvolvimento socioeconômico e o fortalecimento da cidadania (CKAGNAZAROFF, et al 2003). Por outro lado, Thomas define como ONGs internacionais as organizações privadas cujos membros e apoio decorrem de mais de um Estado, com atividades políticas que atravessam as fronteiras estatais, excluindo outros tipos de atores não estatais, como empresas multinacionais, organizações criminosas, missionários e qualquer ator não estatal que use a violência em busca de seus objetivos (THOMAS, 2001). Essas ONGs são

especializadas em relação às condições econômicas, ambientais, políticas ou sociais, ademais, utilizam normas e propósitos do Direito Internacional para buscar legitimidade de suas ações. Tal perspectiva é compartilhada por Charnovitz (2009), para quem as ONGs são grupos de pessoas ou de sociedades, livremente criadas pela iniciativa privada, que buscam interesses em assuntos que transcendem as fronteiras nacionais, sem fins lucrativos. Ressalta que, embora as entidades comerciais que buscam lucros não sejam ONGs, associações de entidades empresariais podem o ser, como a Câmara de Comércio Internacional.

As ONGs são compostas por indivíduos, assim como os Estados, mas, ao contrário destes, desfrutam de um relacionamento voluntário com o indivíduo. Desta forma, o vínculo de um indivíduo a uma ONG se dá pelo compartilhamento de ideias e propósitos, e fornecendo autoridade moral – não legal, como no caso do Estado – a estas para defender seus objetivos.

Historicamente as ONGs são um produto atípico da civilização ocidental, muitas vezes exibindo um caráter missionário. Segundo Thirer (2009), um dos primeiros exemplos do que hoje consideramos como ONGs foram as associações estabelecidas nos séculos XVII e XVIII para promover a abolição do tráfico de escravos e da própria escravidão.

No entanto, foi apenas nas últimas décadas que estas surgiram como um fenômeno saliente na formulação e execução de políticas mundiais. Três fatores podem ser elencados nesse processo de crescimento: o primeiro se refere ao ambiente político da Guerra Fria, que propiciou uma ascensão da sociedade civil, reivindicando os direitos de liberdade política, cultural e econômica. Nesse contexto, as ONGs desempenhavam um papel subsidiário às Nações Unidas, contribuindo efetivamente para a construção de instituições democráticas e de livre mercado. O segundo foi a mudança gradual nas relações internacionais pós-Guerra Fria, quando certas questões – direitos humanos, proteção

ambiental ou direitos das mulheres –, começaram a dominar a agenda internacional. As ONGs ativas nesses campos gradualmente conseguiram obter acesso direto aos formuladores de políticas e fazer ouvir suas vozes. O último refere-se ao desenvolvimento tecnológico dos mecanismos de comunicação. O fluxo de informações através de comunicações via Internet não pode ser inibido, e as ONGs desfrutam de total liberdade para interagir e se conectar sem controle estatal (THIRER, 2009).

Assim, no que se refere à atuação das ONGs, verifica-se que, após a metade do século XX, estas começaram a se fazer presentes na diplomacia internacional. Apesar de ainda haver resistência por parte de Organizações Internacionais e dos próprios Estados, é cada vez mais comum a presença de ONGs na definição de agendas diplomáticas, implementação de políticas externas, negociação e monitoramento de tratados (THOMAS, 2001).

Os Estados podem criar ONGs por meio de tratados, mas estas se incorporam ao direito interno. Como exemplos, temos a criação de ONGs com o objetivo de liberar as relações internacionais entre os EUA e Taiwan, sem colocar em risco a política de uma só China; os EUA e Taiwan incorporaram mutuamente as ONGs nos sistemas legais internos de cada um (WORSTER, 2016). Formadas por diplomatas, essas ONGs possuem poderes para emissão de vistos entre outros atos. Por outro lado, há exemplos, como a Aliança Global para Vacinas e Imunização (GAVI) que possuem parcerias público-privada com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Banco Mundial e Organização Mundial de Saúde, e também com a *Bill & Melinda Gates Foundation*. Por fim, há ONGs compostas apenas por indivíduos, não havendo participação de Estados em sua formação, como é o caso do *Green Peace*. Essas ONGs desfrutam de aspectos da personalidade jurídica internacional com base em como funcionam no ordenamento jurídico internacional.

Em virtude da flexibilidade de suas estruturas, capacidade de mobilização de fundos

privados e de *staff* extremamente dedicado, possuem grande potencial para servir ao desenvolvimento, tendo seu número cada vez maior nos últimos anos. Além do aumento de sua influência, as ONGs criaram diversas redes internacionais e desempenham papel fundamental em conferências internacionais (SILVA, 2018).

Erik B. Blumel (2005) apresenta como principais formas de atuação das ONGs no cenário internacional: desenvolvimento de políticas, desempenhando principalmente por movimentos sociais; configuração de agendas, afirmando que apesar de essa função ser normalmente limitada aos Estados, há situações onde as ONGs são incorporadas diretamente na delegação de um Estado; e criação de normas. Nesse último caso, Blumel assegura a participação de ONGs na definição de regras em nível nacional, bem como em Organizações Internacionais, encontrando exemplo na *World Commission on Dams* (WCD) que é composto pelo Banco Mundial, governos nacionais, indústria privada e ONGs. Apesar de alertar que o trabalho da WCD é consultivo, ela exerce o caráter *soft law* e tem obtido sucesso em envolver as ONGs na definição de normas.

As ONGs possuem um influente papel como lobista na Sociedade Internacional, exercendo capacidade de mobilizar a conscientização e opinião pública e catalisar a ação em questões específicas. Dessa forma, quando não são legitimadas para definição de agendas, as ONGs utilizam-se de lobby para alocar questões na agenda através de outros atores. A pressão exercida pela *Commission for Environmental Cooperation* (CEC) sob o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) para desmantelar as negociações do *Multilateral Agreement on Investment* e para ajudar na criação da *Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Landmines* demonstram esse papel (BLUEMEL, 2005).

Outro exemplo da atuação das ONGs que interfere diretamente no Comércio Internacional se encontra entre as décadas de 1970 e 1980, no Reino Unido. Nessas décadas, os Estados em desenvolvimento reclamavam por uma Nova Ordem Internacional Econômica. Nesse sentido,

algumas ONGs foram pioneiras em um modelo de negócios reconhecível pelas definições modernas como "comércio justo". Esse período testemunhou dois desenvolvimentos significativos que marcaram o início do movimento do comércio justo no Reino Unido: as ONGs começaram a relacionar o comércio internacional e o desenvolvimento com as opções de compra dos consumidores individuais e também começaram a olhar mais criticamente para seus próprios empreendimentos comerciais, questionando se elas poderiam ser usadas para demonstrar a viabilidade de um modelo alternativo de comércio consistente com sua filosofia de desenvolvimento. Como consequência desse movimento, não se pode afirmar que as ONGs criaram a figura dos consumidores éticos, mas estes foram moldados através das campanhas e experiências de comércio alternativo pioneiro por ONGs (ANDERSON, 2009).

Nos dois casos supracitados, verificam-se duas formas distintas da atuação de ONGs como lobistas: a primeira é interferindo diretamente nas negociações internacionais, buscando estabelecer preferências políticas; a segunda, interferindo na população interna dos Estados, moldando um comportamento que afeta o comércio internacionalmente. Nesse viés, a atuação das ONGs pode ser entendida como influenciadora na realocação do regime de soberania dos Estados ao regime cooperativo. Por outro lado, alguns Estados, como a Rússia e a China, buscando fugir da influência das ONGs, impõem ampla restrição às suas atividades, como, por exemplo, a restrição de apoio estrangeiro, bem como proibindo organizações estrangeiras de abrirem filiais nos Estados (COHAN, 2006).

As ONGs também podem atuar como agentes de monitoramento e fiscalização com a possibilidade de participação no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, por meio da apresentação de *amicus curiae*, apesar de alertar sobre a fraca influência exercida nesse ponto (BLUEMEL, 2005). Por essa razão, o próximo tópico irá abordar o envolvimento das ONGs com a OMC e identificar se há implicações para a alocação do regime de soberania exercido pelos Estados.

O ENVOLVIMENTO DAS ONGS COM A OMC

AS DIRETRIZES PARA ACORDOS SOBRE RELAÇÕES COM ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DE 1996

O Acordo de Marraqueche habilita explicitamente a OMC a se envolver com ONGs. Em seu Artigo V: 2, estabelece que o Conselho Geral poderá tomar as providências necessárias para manter consultas e cooperação com organizações não governamentais dedicadas a assuntos relacionados com os da OMC. Todavia, o envolvimento de ONGs na OMC se trata de uma questão controversa.

Aqueles que defendem o envolvimento de atores não estatais com a OMC alegam que se trata de um meio de aumentar a legitimidade e a eficácia da tomada de decisões. Em contrapartida, os oponentes do envolvimento afirmam que ele abriria a possibilidade da influência indevida de interesses especiais e prejudicaria a tomada de decisões eficiente (SQUATRITO, 2018).

Bossche (2008) afirma que há quatro argumentos principais a favor do envolvimento de ONGs nas atividades da OMC. O primeiro se trata do fornecimento de informações, argumentos e perspectivas não apresentadas pelos Estados, visto que muitas ONGs possuem conhecimento especializado, recursos e capacidade analítica. Alguns Estados não possuem os recursos e conhecimento necessário para investigar certas questões, o que, em consequência, gera o aumento do processo decisório da OMC.

O segundo refere-se ao aumento da legitimidade da OMC em razão da participação de ONGs, uma vez que a OMC é atualmente uma organização na qual os Estados, sem supervisão dos parlamentos ou da sociedade civil, definem a agenda e promulgam regras que afetam o bem-estar das pessoas em todo o mundo (BOSSCHE, 2008). Dessa maneira, a participação dos afetados por suas decisões gera uma decisão mais democrática.

O terceiro argumento é que a permissão do envolvimento de ONGs nas discussões da OMC pode ser mais adequada aos interesses e preocupações transnacionais do que se representados por qualquer Estado nacional (BOSSCHE, 2008).

Por fim, diante da ausência de participação da sociedade civil no debate nacional entre todos os Estados membros da OMC, o envolvimento das ONGs pode compensar o fato de que elas nem sempre são ouvidas nacionalmente em todos os Estados (BOSSCHE, 2008).

Bossche (2008) aponta, ainda, que há, por outro lado, quatro argumentos principais contra o envolvimento de ONGs no trabalho da OMC. O primeiro seria a ameaça de o processo de tomada de decisões ser influenciado indevidamente por entidades que representam interesses especiais, e não os interesses do público em geral.

O segundo argumento refere-se à falta de legitimidade de representação, sendo tipicamente defensora de interesses relativamente estreitos, ao contrário dos Estados, que equilibram todos os interesses da sociedade (BOSSCHE, 2008).

O terceiro é a oposição de Estados em desenvolvimento por considerarem a maioria das ONGs, e em particular as ONGs com foco em questões ambientais ou trabalhistas, inimigas de seus interesses em seu atual nível de desenvolvimento econômico (BOSSCHE, 2008). Acrescenta-se, ainda, que, geralmente, as ONGs de Estados industrializados tendem a ser bem organizadas e bem financiadas. Ou seja, a participação das ONGs pode trazer desvantagens para os Estados em do Sul Global na balança de negociações.

Finalmente, o argumento que o envolvimento das ONGs tornará a tomada de decisão na OMC, que exige o consenso entre os Estados membros, ainda mais difíceis (BOSSCHE, 2008).

Apesar dos conflitos acerca desse envolvimento, o Conselho Geral da OMC aprovou, em julho de 1996, as “Diretrizes para Acordos sobre Relações com Organizações Não Governamentais”, reconhecendo-se que as ONGs

podem desempenhar um papel de conscientização do público em relação às atividades da OMC, bem como que esse envolvimento pode contribuir para a exatidão e riqueza do debate público (WTO, 1996).

Nessas diretrizes, determinou-se que o Secretariado deve desempenhar um papel mais ativo em seus contatos diretos com ONGs. Essa interação deve ser desenvolvida por vários meios, como a organização de simpósios sobre questões específicas relacionadas à OMC, acordos informais para receber as informações que as ONGs desejam disponibilizar para consulta pelas delegações interessadas e a continuação da prática anterior de responder a pedidos de informação geral e de briefings sobre a OMC (WTO, 1996).

É importante ressaltar que, no âmbito da OMC, não há reuniões abertas a ONGs e outras participações do público. As ONGs nunca participam fisicamente de qualquer reunião de trabalho do dia a dia da OMC, porém, em razão das Diretrizes apontadas, o Secretariado realiza regularmente sessões de informação com as ONGs, com o intuito de informá-las sobre o ponto de situação em vários tópicos (MARCEAU; HURLEY, 2012). O Secretariado da OMC e os Membros realizam inúmeras sessões de informação pública, consultas e discussões com representantes da comunidade de ONGs (MARCEAU; HURLEY, 2012).

A presença das ONGs tornou-se um recurso regular nas Conferências Ministeriais desde a Conferência Ministerial de Cingapura, todavia, elas estão presentes apenas nas principais sessões plenárias, e não em outras reuniões (MARCEAU; HURLEY, 2012). Atualmente, a oportunidade mais importante para a participação e consulta de ONGs é o Fórum Público da OMC, que é realizado anualmente.

O Fórum Público inclui a participação de representantes dos Estados-membros, ONGs, associações do setor, acadêmicos e estudantes, com o objetivo de proporcionar a abertura e democratização da organização. Nesse Fórum, as ONGs são capazes de assumir a liderança nas discussões e organizar suas próprias sessões de informação, objetivando educar os Membros sobre

questões de importância para a comunidade internacional (MARCEAU; HURLEY, 2012). Durante o Fórum Público de 2010, representantes de ONGs possuíam mais de 300 participantes (MARCEAU; HURLEY, 2012).

A ATUAÇÃO DAS ONGS COMO *AMICUS CURIAE* NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

A expressão latina *amicus curiae* tem como significado "amigo da Corte". Esse instituto permite a intervenção de terceiros não litigantes nos processos judiciais de uma disputa, através de informações factuais e legais, que poderiam influenciar o resultado final. A sua origem vem dos sistemas jurídicos nacionais, no entanto, após abarcado pelo Direito Internacional, é comum concordar que essa prática é de fato o meio preferido para as ONGs participarem de julgamentos internacionais (KHOURY, 2012).

O Entendimento de Solução de Controvérsias – ESC – da OMC não fornece explicitamente aos painéis de disputa ou ao Órgão de Apelação autoridade para receber e usar os pedidos de *amicus curie*. Todavia, em 1998, foi permitido formalmente aos atores não estatais o acesso à apresentação de *amicus* ao sistema de solução de controvérsias da OMC. Desde então, esse mecanismo vem sendo utilizado por ONGs.

No entanto, no painel *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product* (WTO, 1998-a), o OSC, sem prévio requerimento do órgão, recebeu dois relatórios de grupos ambientais relacionados à disputa entre EUA e Camarões. Apesar de o art. 13, do ESC², permitir essa assessoria técnica, o painel entendeu que essa assessoria deveria ser solicitada pelo órgão. A decisão, assim, foi no sentido de desconsiderar as informações e assessoria técnica, por afirmarem que não teriam autoridade para recebê-las. Entretanto, permitiu-se que o *amici* fosse anexado às submissões das partes para consideração.

Posteriormente, a decisão foi levada ao Órgão de Apelação - OA, que discordou das

conclusões realizadas acerca do Artigo 13 e optou por uma interpretação mais ampla, afirmando que um painel possui a autoridade discricionária de aceitar e considerar ou de rejeitar informações e conselhos a ele submetidos através do *amicus curiae*, havendo ou não realizada a solicitação (WTO, 1998-b).

A apresentação de um *amicus curiae* apresenta um indivíduo ou grupo com a oportunidade de participar de uma disputa, através da contribuição com informações factuais e argumentos legais para os painéis da OMC e ao OA, possuindo três principais funções: fornecer análise jurídica, fornecer evidências factuais e análise e fornecer informações sobre como a disputa se relaciona com um contexto político e social mais amplo (SQUATRITO, 2018).

Dolidze (2013) entende que a participação de ONGs como *amicus curiae* perante tribunais internacionais é uma forma de participação delas na criação de normas internacionais. Através dos relatórios apresentados, as ONGs expressam sua defesa e apresentam argumentos com os quais os tribunais internacionais se engajam.

Assim, Squatrito (2018) realizou um estudo, analisando proporcionalmente a quantidade de painéis e do Órgão de Apelação com atuação de *amici* e as taxas anuais onde o *amicus curiae* foi levado em consideração de 1995 a 2014.

O estudo demonstrou a proporção anual de relatórios do painel e do OA envolvendo disputas em que houve apresentação de *amicus*. Verificou-se que, embora exista uma tendência de crescimento da utilização do instituto ao longo do tempo, há variação anual considerável.

O recebimento de uma submissão de *amicus curiae* ocorre em menos de 50% dos relatórios do painel e do OA. Assim, as submissões de *amicus* são a exceção, e não a regra, revelando

que as submissões de *amicus curiae*, ao contrário de algumas expectativas, não inundaram o OSC da OMC (SQUATRITO, 2018).

Identificou-se, ainda, que os painéis e o OA levaram em consideração as informações e dados apresentados em menos de 20% dos casos onde foram submetidos o *amici*. Squatrito (2018) aponta duas razões principais para não se considerar os *amici*: em primeiro lugar, conforme descrito nos relatórios, eles contêm informações que não são úteis ou pertinentes às questões apresentadas pelo painel ou pelo OA; e, em segundo lugar, em outros casos, as submissões de *amicus* não são necessárias, pois estas repetem as informações apresentadas nos argumentos das partes litigantes.

Squatrito (2018) demonstrou que o *amicus curiae* é condicional, ou seja, nem todos as submissões recebidas serão consideradas na tomada de decisão, afirmando que dois fatores condicionam se seu conteúdo é levado em consideração pelos painéis e AB: o primeiro, a consideração de *amicus* será realizada apenas quando houver o endossamento de uma das partes litigantes; a segunda, o OSC aceita e considera *amicus* somente se puder garantir a reputação de coerência do OSC da OMC.

Essas limitações demonstram que uma das preocupações dos julgadores ao levar ou não em consideração um *amicus curiae* é, justamente, evitar desgaste político para o painel ou OA. As decisões devem se ater às particularidades das relações jurídicas internacionais, até mesmo para não perder a credibilidade que os Estados dispõem ao OSC, uma vez que as suas decisões são implementadas sem a necessidade de ratificação dos Estados.

² O Artigo 13 assim dispõe "1. Todo grupo especial terá direito de recorrer à informação e ao assessoramento técnico de qualquer pessoa ou entidade que considere conveniente. Contudo, antes de procurar informação ou assessoramento técnico de pessoa ou entidade submetida à jurisdição de um Membro o grupo especial deverá informar as autoridades de tal Membro. O Membro deverá dar resposta rápida e completa a toda solicitação de informação que um grupo especial considere necessária e pertinente. A informação confidencial fornecida não será divulgada sem autorização formal da pessoa, entidade ou autoridade que a proporcionou. 2. Os grupos especiais poderão buscar informação em qualquer fonte relevante e poderão consultar peritos para obter sua opinião sobre determinados aspectos de uma questão. Com relação a um aspecto concreto de uma questão de caráter científico ou técnico trazido à controvérsia por uma parte, o grupo especial poderá requerer um relatório escrito a um grupo consultivo de peritos. As normas para estabelecimento de tal grupo e seus procedimentos constam do Apêndice 4". Anexo 2.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão que se chega não é das mais animadoras para a atuação das ONGs no OSC da OMC, porém, não chegam a ser desestimuladoras ou inibidoras.

A Sociedade Internacional, originalmente composta por Estados soberanos, demorou séculos para que, na contemporaneidade, permitisse que novos sujeitos surgissem com um papel limitador da sua soberania, como é o caso da OMC. Mas não se pode olvidar que as Organizações Internacionais, apesar de terem personalidade internacional distinta dos Estados que inicialmente as criaram, são, também, compostas por Estados.

No que se refere a atuação das ONGs no OSC e na OMC, o seu papel não é inútil ou ineficaz. Apesar das limitações que possuem, as ONGs possuem mecanismos para levarem fatos e informações à OMC que, apesar de nem sempre serem consideradas, são analisadas, o que, em aproximadamente 30 anos de maior atuação na Sociedade Internacional, já é um grande avanço.

Ademais, as ONGs atuam como lobistas e possuem fóruns de discussões no Comércio Internacional, em meio aos representantes dos Estados e à própria OMC, cenário onde apresentam as suas reivindicações e alcançam maior democratização no Comércio Internacional Contemporâneo. Assim, alcançam objetivos, como a presença nas definições de agendas comerciais e implementação de políticas externas, além de auxiliar no monitoramento dos tratados.

A Sociedade Internacional contemporânea é marcada pela necessidade de cooperação entre os seus membros, uma vez que ficou evidenciado que as decisões dos Estados careceriam de adequação às normas estabelecidas. A atuação dos atores não estatais, aqui, é fundamental, uma vez que estes poderiam determinar as políticas comerciais adotadas pelos Estados. Por um lado, possui a OMC um arranjo normativo que limitaria atuação dos Estados, sujeitos à responsabilidade internacional; por outro, as ONGs que, apesar do estudo empírico demonstrar que estas não

influem diretamente no processo decisório dos painéis e do OA da OMC, possuem forte papel como lobistas na Sociedade Internacional, definindo agendas e influenciando na produção de normas.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Matthew. NGOs and Fair Trade: The Social Movement Behind the Label. In: CROWSON, Nick; HILTON, Matthew; MCKAY, James (Ed.). **NGOs in Contemporary Britain: Non-state Actors in Society and Politics Since 1945**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

BLUEMEL, Erik B. Overcoming NGO Accountability Concerns in International Governance. **Brook. J. Int'l L.**, v. 31. 2005.

BOSSCHE, Peter Van den. NGO involvement in the WTO: A comparative perspective. In: **Journal of International Economic Law**, v. 11, n. 4, 2008.

CHARNOVITZ, Steve. Nongovernmental Organizations and International Law. In: Bianchi, Andrea (org.). **Non-state actors and international law**. Ashgate Publishing Limited: Burlington, 2009.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck et al. Relação entre ONG e o Estado-um estudo de parceria. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 2, n. 1, 2003.

COHAN, John Alan. Sovereignty in a Postsovereign World. In: **Florida Journal of International Law**. vol. 18. 2006.

DOLIDZE, Anna. Advisory Opinion on Responsibility and Liability for International Seabed Mining (ITLOS Case No. 17) and the Future of NGO Participation in the International Legal Process. **ILSA J. Int'l & Comp. L.** v. 19. 2013.

HOPEWELL, Kristen. **Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project (EMERGING FRONTIERS IN THE GLOBAL ECONOMY)**. Stanford: University Press, 2016. Edição do Kindle.

KHOURY, Maya El. The Role of Environmentalist NGOs in the Democratisation of the WTO Dispute Settlement Procedure In: **S. Cross U. L. Rev.** v. 19. 2012.

MARCEAU, Gabriella; HURLEY, Mikella. Transparency and Public Participation in the WTO: A Report Card on WTO Transparency Mechanisms. In: **Trade L. & Dev.** v. 4. 2012.

OLIVEIRA, Silvia Menicucci de. **Barreiras não tarifárias no comercio internacional e direito ao desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SQUATRITO, Theresa. Amicus Curiae Briefs in the WTO DSM: Good or Bad News for Non-State Actor Involvement?. **World Trade Review**, v. 17, n. 1, 2018.

TAN, Celine. The new disciplinary framework: conditionality, new aid architecture and global economic governance. In: FAUNDEZ, Julio; TAN, Celine. **International Economic Law, Globalization and Developing Countries.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

THIIRER, Daniel. The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State. In: Bianchi, Andrea (org.). **Non-state actors and international law.** Ashgate Publishing Limited: Burlington, 2009.

THOMAS, Daniel C. International NGOs, State Sovereignty, and Democratic Values. In: **Chicago Journal of International Law.** vol. 2 n. 2. 2001.

WORSTER, William Thomas, Relative International Legal Personality of Non-State Actors. In: **Brook. J. Int'l L.** v. 42. 2016.

WTO. Decision by the General Council, 'Guidelines for Arrangements on Relations with NonGovernmental Organizations'. **WT/L/162**, Adopted on 23 July 1996.

WTO (Panel Report, United States). **Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products**, WTO/ DS58/R, 15 May 1998-a.

WTO (Appellate Body Report). **US–Shrimp**, WTO/ DS58/AB/R, 15 May 1998-b.

DOSSIÊ

Relacionalidade entre Política e Ciência Moderna

Cristian Sparenberger¹

Marjorie Reis Müller²

Iann Endo Lobo³

PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE NOS MODELOS DEMOCRÁTICOS: O DEBATE ENTRE C. PATEMAN E J. SCHUMPETER

PARTICIPATION AND LEGITIMACY IN DEMOCRATIC MODELS: THE DEBATE BETWEEN C. PATEMAN AND J. SCHUMPETER



RESUMO:

Enfatizando a relação da participação com a legitimidade em duas distintas concepções de democracia, o presente estudo realiza uma releitura do debate democrático entre C. Pateman e J. Schumpeter. Schumpeter definiu as massas como irracionais e altamente influenciáveis ao atuarem na esfera política, deslegitimando a participação direta dos cidadãos nas democracias. C. Pateman, ao promover a democracia participativa, conceituou um modelo no qual as instituições e os indivíduos se articulam conjuntamente para o desenvolvimento pedagógico-político dos cidadãos. Para realização deste estudo e compreensão dos pressupostos teóricos dos pensadores supracitados, interpretamos ambas as teorias em seus contextos intelectuais e históricos.

Palavras-chave: Democracia; Legitimidade; Pateman; Schumpeter.

ABSTRACT:

Emphasizing the relationship between participation and legitimacy in two distinct conceptions of democracy, this study reinterprets the democratic debate between C. Pateman and J. Schumpeter. Schumpeter conceptualized the population as irrational and highly influenced when acting in the political sphere, delegitimizing the direct participation of citizens in democracies. C. Pateman conceptualized a model with institutions and individuals articulated together for the pedagogical-political development of citizens. In order to carry out this study and understand the theoretical assumptions of the thinkers, we perform an interpretation of both theories in their intellectual and historical contexts.

Keywords: Democracy; Legitimacy; Pateman; Schumpeter.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No início do século XX as teorias democráticas caracterizavam-se pela preponderância das perspectivas votocêntricas. Estudos como os de Schumpeter (1961) apresentavam modelos democráticos nos quais a democracia era definida como um sistema no qual elites competiriam pelo controle das instituições estatais, disputando o voto dos cidadãos, ao passo que o papel da participação popular era marginalizado. O modelo estabelecido por Schumpeter deslegitimava a

participação direta dos cidadãos ao compreender o indivíduo político mediano como irracional, incapaz politicamente e altamente influenciável. A partir da deslegitimação das capacidades do eleitor o autor cunhou a afirmação de que a “massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada” (SCHUMPETER 1961, p. 344). Ao retratar os eleitores de forma análoga ao gado respondendo aos estímulos do berrante, Schumpeter alicerçou um modelo de democracia que deslegitimou a participação direta em prol de sistemas representativos.

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política na área de concentração Ciência Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. sparenberger@hotmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-4345-5297>

² Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). adm.marjorie@hotmail.com.  <https://orcid.org/0000-0003-2650-7486>

³ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). iannloboe@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0001-7567-1894>

No entanto, a partir da segunda metade do século XX, o debate democrático assumiu novos contornos e a participação retornou como protagonista nas teorias democráticas. Seguindo a guinada de revitalização participativa, teóricos da democracia inspirados em autores políticos clássicos como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, repensaram a soberania popular aproximando e conciliando questões normativas com modelos democráticos participativos. Nesta empreitada metodológica, ao conceituar o papel da participação nos sistemas políticos se pensou não somente a democracia como um processo político de escolha de representantes, mas sim como um sistema de caráter pedagógico, no qual as instituições desempenhariam uma função educativa no estabelecimento da democracia e o indivíduo passaria a ser capaz de aprender a participar e tomar decisões políticas legítimas e positivas devido ao próprio caráter educacional que a participação ofereceria. Objetivando reestabelecer a legitimidade da participação popular e a reversão da abordagem pejorativa em relação às capacidades políticas individuais das massas – difundidas por modelos representativos como o de Schumpeter –, os teóricos participativos suscitavam a perspectiva cidadã, restaurando a legitimidade participativa dos processos democráticos.

Um dos alicerces do debate entre teóricos democráticos participativos e representativos se encontrou na concepção do sujeito político e a sua relação com a legitimidade dos processos democráticos. Enfatizando papel da participação popular nas teorias democráticas, o presente estudo realizará uma breve releitura do debate entre participativistas e votocêntricos. Em nossa reinterpretação do debate, focaremos nas premissas teóricas de dois autores que ofereceram substanciais contribuições à história das ideias, o primeiro deles Schumpeter, promotor da democracia elitista competitiva, e o segundo C. Pateman, que procurou reestabelecer a legitimidade da participação. Para realização deste estudo empregamos o método de revisão bibliográfica, sendo que para uma interpretação

precisa do debate democrático e compreensão das ideias de cada um dos autores, contextualizamos a edificação de cada uma das perspectivas democráticas em seus momentos históricos e contextos intelectuais. Ao final de nosso estudo, nas considerações finais, apresentamos breves apontamentos, correlacionando os modelos democráticos discutidos ao longo do estudo com o cenário político e social contemporâneo, caracterizado pelas guerras culturais e posições antidemocráticas.

A DESLEGITIMAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO MODELO DEMOCRÁTICO DE J. SCHUMPETER

O contexto intelectual de Schumpeter ao desenvolver seus pressupostos democráticos encontrava-se influenciado pelo desencanto em relação a participação direta das massas nos sistemas democráticos, principalmente em razão das teorias dos psicólogos sociais da época, em especial Le Bon e sua obra *Psicologia das Multidões*, originalmente publicada em 1885, que conceituava a participação das massas como suscetível à influência de estímulos externos e emocionais, incapaz de tomar decisões de maneira autônoma. Neste mesmo contexto intelectual a teoria das elites recebia aceitação no cenário acadêmico. Capitaneada pelas obras de Mosca, Pareto e Michels, a teoria das elites descredenciava o papel da soberania popular, oferecendo uma forte carga antidemocrática. Em suma, os elitistas afirmavam que nas comunidades políticas predomina às vezes a tendência de imobilidade/cristalização da classe política, e outras vezes uma tendência de renovação, e que por mais que uma sociedade passe por um estado febril de reordenação política, os indivíduos que formam parte da classe política adquirem o espírito do exclusivismo e aprendem a arte de monopolizar o poder e conservá-lo. Assim, qualquer arranjo institucional, por mais democrático e pluralista que se apresente, alicerçaria a predominância das elites e ao decorrer do tempo adotaria uma estrutura elitista.

Se o contexto intelectual de Schumpeter era desfavorável a participação das massas nos processos políticos, seu contexto histórico também não expressava exemplos positivos de participação. No período em que Schumpeter publicou seu principal ensaio sobre a democracia, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), experimentos de participação popular como a República de Weimar e a ascensão do nazismo demonstravam que a participação e vontade popular poderiam romper com a própria democracia. Ademais, a proliferação de regimes ditatoriais totalitários ao redor do globo e a instabilidade democrática em diversos Estados no mundo pós-guerra (em especial as ex-colônias) ofereceram exemplos dos perigos da participação das massas nos processos decisórios.

É nesse contexto de descrença democrática participativa, tanto intelectual quanto histórica, que Schumpeter apresentou seu modelo democrático. No pensamento de Schumpeter (1961, p. 328) a democracia nada mais é do que um método que representa “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. No modelo democrático do autor o conceito de partido político não se trata de um grupo de homens que desejam promover o bem público, como definido por Burke (2002), mas sim “o partido é um grupo cujos membros decidem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político” (SCHUMPETER, 1961, p.344), ao passo que “o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional ou o governo” (SCHUMPETER, 1961, p. 327).

Tal formulação de democracia como método se deve, principalmente, em virtude da concepção de indivíduo no modelo democrático de Schumpeter – uma perspectiva céptica das

capacidades dos cidadãos em participar de forma racional dos processos democráticos –, fato que torna a legitimidade da participação questionável. Para deslegitimar a participação popular o economista austríaco realiza uma crítica direta aos pressupostos basilares do que ele conceitua como uma *doutrina clássica da democracia*⁴. Schumpeter sustenta que a doutrina clássica se estabelece em dois pressupostos fundamentais: (1) o *bem comum*, que seria o farol orientador de toda ação política (sempre fácil de se definir para todas as pessoas mediante uma explicação racional) e uma (2) *vontade comum*, que corresponderia aos interesses populacionais, ao bem-estar dos indivíduos e a felicidade do povo.

Ao questionar a ideia clássica de *bem comum* Schumpeter afirma que devido a heterogeneidade dos grupos sociais, o bem é relativo por se situar no domínio dos valores, ou seja, o bem significa coisas diferentes para pessoas diferentes, “isso porque os valores supremos – nosso conceito sobre o que devem ser a vida e a sociedade – situam-se além dos domínios da lógica” (SCHUMPETER, 1961, p. 307). O cientista político austríaco afirma que, mesmo que o bem comum seja encontrado em um objetivo desejável, como o máximo de satisfação econômica, o empreendimento deste bem comum não alcançaria casos individuais, não apresentando soluções plausíveis e definidas às individualidades. Desta forma, Schumpeter procurou realizar uma extirpação do conteúdo normativo da teoria democrática, em um esforço para demonstrar que na realidade empírica o bem comum jamais pode ser encontrado e conseqüentemente “tanto a existência como a dignidade desse tipo de *volonté générale* se vão logo que a ideia de bem comum nos abandona, e ambos os pilares da doutrina clássica inevitavelmente se reduzem a pó” (SCHUMPETER, 1961, p. 307).

⁴ De acordo com Silva (1999, p.44) “para SCHUMPETER, a doutrina clássica da democracia está representada na teoria utilitarista de fins do século XVIII e do século XIX, ou seja, o pensamento político do utilitarismo inglês”. Como os principais expoentes dessa escola podemos ressaltar James Mill, Jeremy Bentham e John S. Mill. Schumpeter pouco considera o pensamento contratualista ao conceituar sua *doutrina clássica da democracia*, a hipótese que Silva (1999, p. 44) coloca como motivo para isso “é talvez por [Schumpeter] julgar sua fundamentação na ideia de direitos naturais dos indivíduos ainda mais irrealista do que o são as noções de bem comum e vontade popular no utilitarismo”.

Apesar de criticar duramente a ideia de bem comum presente na *doutrina clássica da democracia*, é ao analisar o conceito de vontade geral que Schumpeter destrincha o sujeito político deste modelo, examinando a relação do *bem comum* com *vontade comum* para questionar as capacidades do indivíduo político. Em suas indagações Schumpeter pressupõe as qualidades de um cidadão-modelo, que substanciariam o bem comum na doutrina clássica:

Em particular, ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir a vontade do indivíduo uma independência e uma qualidade racional que são absurdamente irrealistas. Para argumentar *per se* é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de *slogans* e impressões errôneas: o homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser completada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão. [...] Tudo isso o cidadão modelo teria de fazer sozinho e independentemente da pressão de grupos de propaganda (SCHUMPETER, 1961, p.309-310).

Para dismantelar a existência do cidadão-modelo Schumpeter se apropria da teoria das massas de Le Bon, para reafirmar que as tendências de os indivíduos serem influenciados pelas massas não se limitam ao comportamento das multidões, mas que indivíduos mesmo não estando fisicamente reunidos podem ser dirigidos para um estado de frenesi, “no qual qualquer tentativa de apresentar um argumento racional desperta apenas instintos animais” (SCHUMPETER, 1991, p.313). Ademais, a influência da propaganda faz com que uma “mera afirmação, repetida constantemente, vale mais que o argumento racional, assim como o ataque direto ao subconsciente, que toma a forma de tentativas de evocar e cristalizar associações agradáveis de uma natureza extra racional e, muitas vezes, sexual” (SCHUMPETER, 1991, p.314). Ao descredenciar a racionalidade dos eleitores

Schumpeter apresenta e reproduz uma visão pessimista a respeito das competências das massas na esfera pública, questionando a capacidade dos cidadãos em tomar decisões racionais, de modo que as vontades políticas e perspectivas do povo são facilmente manipuláveis e influenciáveis, ao ponto que o eleitor “nem provoca nem decide casos, mas que os fatos que lhe modelam o destino são equacionados e decididos em seu nome” (SCHUMPETER, 1961, p.322). Em suma, para Schumpeter, as massas no campo político apresentam uma racionalidade estritamente primitiva, afetiva e irracional. Nas palavras do autor:

O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente. O seu pensamento assume caráter puramente associativo e afetivo (SCHUMPETER, 1961, p. 319).

Para o autor a massa eleitoral não possui o que pode ser chamado de uma *vontade geral* capaz de gerar o bem-comum, sendo incapaz de produzir decisões políticas legítimas. Ao exortar a legitimidade da participação popular, Schumpeter reduz o papel da mesma no mundo democrático, de modo que para o autor “nas democracias [...] a função primária do eleitorado é eleger o governo, o que pode significar a eleição completa de um grupo completo de políticos isolados” (SCHUMPETER, 1961, p.332), sendo que estes eleitores “não decidem casos, tampouco escolhem com independência, entre a população elegível, os membros do parlamento. Os eleitores se limitam a aceitar essa candidatura de preferência a outras, ou a recusar-se a sufragá-la” (SCHUMPETER, 1961, p.343).

O método democrático de Schumpeter se assenta na competição entre as elites pelo governo. O papel da soberania e da legitimidade popular reside em aceitar ou recusar as elites que competem pelo poder, sendo a participação da população nas decisões políticas restrita. Sua justificativa para a aplicação do método

democrático em relação a outros regimes políticos “seria a capacidade dos cidadãos de substituir um governo por outro e, portanto, de protegerem a si mesmos do risco de que as pessoas encarregadas da tomada de decisões políticas se transformassem em uma força inamovível” (HELD, 1995, p. 151).

Em sua construção teórica, Schumpeter comparava a competição política por votos à operação de um mercado econômico. Neste sentido, da mesma maneira que os consumidores, os eleitores escolhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais e os partidos regulam a competição da mesma forma que as associações comerciais e industriais regulam a competição no mercado. A democracia deste modo, não seria mais que um “mercado político” (BORBA, 1998, p.05).

Ao findarmos a exposição do modelo Schumpeteriano é imprescindível afirmarmos que, apesar de divergências pontuais de alguns cientistas políticos da época em relação aos postulados do economista, a comunidade científica apresentou uma ampla aceitação do núcleo fundamental da teoria democrática de Schumpeter. Axiomas que envolvem a participação e a crítica de Schumpeter à noção de bem comum e ao conceito de vontade geral transformaram o modelo democrático competitivo e elitista proferido por Schumpeter em um dos paradigmas mais relevantes da ciência política nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial (NETO, 2011; BORBA, 1998). Também obras posteriores “sobre teoria democrática foram elaboradas dentro do parâmetro estabelecido por Schumpeter e basearam-se em sua definição de

democracia” (PATEMAN, 1992, p.12). Nesse sentido, o influente teórico da teoria da escolha racional, Anthony Downs (1957, p.29), argumentou que é nos insights de Schumpeter sobre a dinâmica de conflito, interesses e poder no âmbito público que se resume “toda [sua] abordagem do funcionamento do governo”. O modelo do elitismo competitivo difundido por Schumpeter ofereceu os elementos necessários à estabilidade política e parte de seu sucesso se deve por justificar as democracias ocidentais desenvolvidas, descrevendo-as como o modelo democrático ideal⁵.

A REVITALIZAÇÃO DA LEGITIMIDADE DA PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA DE C. PATEMAN

A perspectiva de que a população deveria participar ativamente das decisões políticas emergiu no contexto dos países ocidentais no início da década de sessenta. As premissas participativistas principiaram como estandarte dos movimentos estudantis da *New Left* e se difundiram popularmente, em especial pela classe trabalhadora, insatisfeita com a alienação política⁶. A ideia de que deveria haver considerável participação dos cidadãos nos processos governamentais disseminou-se de tal modo que os próprios governos nacionais passaram a principiar programas voltados à participação popular durante as décadas de sessenta e setenta (MACPHARSON, 1978; PATEMAN, 1992). Nesse movimento de revitalização da participação, a intensificação e o alastramento da ideia de liberdade positiva às mais diversas esferas políticas

⁵ Um dos principais críticos desse modelo, Macpherson (1978, p.94), afirma que a democracia enquanto mercado não é, necessariamente, tão democrática assim, pois a soberania popular nesse modelo não passa de uma ilusão, por não contribuir com o ideal de justiça social. Nas palavras do autor: “poderíamos afirmar que um sistema de elites em competição com um baixo nível de participação pelos cidadãos é uma exigência de uma sociedade em que há desigualdade, a maioria de cujos membros se julga como consumidores maximizantes”.

⁶ Este momento pode ser caracterizado como um período singular da História. Além do surgimento da *new left*, outros movimentos sociais se originaram no mesmo período histórico, questionando os padrões estabelecidos pela época. Foi neste período que a Segunda Onda do Movimento feminista, impulsionada pelo feminismo liberal de Betty Friedan e as ideais revolucionárias do feminismo radical, mostrou sua face ao mundo. Também o movimento hippie, fundamentado no lema paz e amor, propunha um estilo de vida alternativo ao passo que parte da população era influenciada pelo surgimento de novos estilos musicais insurgentes aos padrões sociais convencionais (PINTO, 2010).

e sociais incentivou a busca por uma resposta ao seguinte questionamento: “qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p.09).

Em resposta ao contexto histórico da segunda metade do século XX e com o objetivo de repensar a participação na ciência política, teóricos como Macpherson (1978), Held (1987) e Pateman (1992) empregaram esforços intelectuais em dirigir a democracia à participação. Os teóricos participativistas procuraram apresentar soluções em relação aos baixos níveis de participação perpetuados pelos sistemas democráticos elitistas, nos quais a ação participativa se limitava ao voto nos períodos eleitorais em detrimento da participação direta. Em suma, podemos afirmar que defensores da democracia participativa advogaram em favor de um maior envolvimento da população nas tomadas de decisões referentes aos assuntos que permeiam suas vidas.

O eixo central da argumentação dos participativistas era a desconcentração do poder partindo de um conceito maior de política, remetendo-se às atividades e instituições no âmbito social, analisando tanto instituições políticas estatais quanto sociais para ofertar modelos de participação nas esferas do sistema capitalista, ampliando a cidadania política dos indivíduos (QUERINO, 2006). No entanto, apenas oferecer novas formas de concepção democrática não era suficiente, para que se estabelecesse a legitimidade da participação se fazia necessário repensar a participação das massas, extirpando-a dos atributos pejorativos presentes nos postulados teóricos difundidos no final da segunda metade do século XX. Nesse sentido Carole Pateman realizou um debate direto com o pensamento de Schumpeter visando revitalizar a legitimidade da participação popular.

Pateman (1992) compreendeu que a principal crítica de Schumpeter à doutrina clássica

“era que o papel central de participação e tomada de decisões por parte do povo baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas, em sua teoria revisada o ponto vital é a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo” (PATEMAN, 1992, p.13). Para a cientista política britânica a crítica de Schumpeter e de outros teóricos da democracia representativa se assentou em “uma falsa representação daquilo que os assim chamados teóricos clássicos tinham a dizer”, de modo que a interpretação desses autores proliferou o “mito clássico de que os críticos da teoria contemporânea da democracia nunca explicaram com exatidão: qual o papel da participação nas teorias anteriores, ou porque lhe era atribuído um valor tão alto em algumas teorias” (PATEMAN, 1992, p. 32). Ao realizar a releitura do que os teóricos contemporâneos da democracia⁷ denominaram de teoria clássica da democracia, a autora reinterpreta obras de autores como Rousseau e John Stuart Mill para demonstrar o verdadeiro papel atribuído à participação nos modelos políticos clássicos. Segundo Pateman (1992) a participação na visão desses autores é derivada de uma inter-relação contínua entre o funcionamento institucional e as capacidades dos indivíduos que integram essas instituições, pois “Mill e Rousseau enfatizaram a ampliação das perspectivas e interesses, a valorização da conexão entre os interesses privados e públicos que a experiência da participação traria” (PATEMAN, 1992, p. 102). Ademais, à luz de Cole⁸ (1920), Pateman utilizou-se da crítica do autor a respeito do mundo democrático moderno, ao demonstrar a relação paradoxal entre capitalismo e democracia, na qual a maioria é nominalmente suprema, mas efetivamente impotente, elemento que se reflete, inevitavelmente, na servidão política.

Com base em uma releitura dos clássicos da democracia, Pateman afirmou que a teoria da

⁷ Pateman (1992) denomina os pensadores da teoria democrática representativa como “teóricos da democracia contemporânea”.

⁸ Nesse ponto, Pateman (1992) não se utiliza apenas dos clássicos da democracia participativa em seu debate com os autores da democracia representativa, se apropriando também das ideias de G. D. H Cole, historiador e cientista político britânico, que pode ser enquadrado como um teórico do socialismo libertário (ARAÚJO, 2018).

“democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (PATEMAN, 1992, p. 60) como Schumpeter havia interpretado, uma vez que “a existência de instituições representativas não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’ precisa ocorrer em outras esferas” (PATEMAN, 1992, p. 60) para que as qualidades psicológicas necessárias à participação possam se desenvolver. Portanto, “são os indivíduos e seus valores que formam as instituições ao mesmo tempo que estas devem estimular o desenvolvimento das qualidades psicológicas destes indivíduos” (PEREIRA, 2016, p.37). Consequentemente o fundamento da participação é pedagógico: o indivíduo necessita participar dos processos democráticos para que ao exercitar tal aptidão possa aperfeiçoá-la. No modelo democrático de Pateman (1992) a participação assume um ciclo virtuoso, no qual ela é o agente responsável por oferecer as qualidades necessárias às tomadas de decisões participativas.

O modelo esboçado por Pateman enfatiza a introdução de instrumentos de gestão democráticos na esfera da vida cotidiana, sobretudo nos locais de trabalho. Com isso, haveria tanto uma ampliação significativa do controle da própria vida, como do entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade, o que permitiria maior capacidade de interlocução com seus representantes e maior fiscalização destes. Em outras palavras, a *accountability* (responsividade do representante perante os representados), que na democracia eleitoral tende a funcionar precariamente, seria aprimorada com o treinamento oferecido pela participação na base (MIGUEL 2005, p.27).

Para sustentar sua perspectiva, Pateman salienta que conforme os postulados empíricos apresentados por estudos como os de Almond e Verba (1965) e Blauner (1960), a competência política dos sujeitos era maior nos países “onde existiam maiores oportunidades institucionais para a participação política local” (PATEMAN, 1992, p.67). A cientista política destaca que as pesquisas referentes a socialização política demonstraram

que “o indivíduo, a partir de suas experiências com estruturas de autoridade não-governamentais, teria a tendência de ampliá-las à esfera mais ampla da política nacional” (PATEMAN, 1992, p.68). Portanto, as estruturas de autoridade apresentariam um grau de importância fundamental à democracia, pois indivíduos que vivenciam estruturas não democráticas em seu contexto social tenderiam a reproduzir estas mesmas estruturas em sua vida política. Consequentemente, indivíduos não socializados não apresentariam a destreza necessária para lidar com o mundo político participativo, ao passo que os que vivenciavam a participação em decisões não-políticas apresentariam as qualidades necessárias para se engajar ativamente nas questões políticas. Na lógica argumentativa de Pateman, a própria falta de instituições democráticas e participativas nas esferas sociais das sociedades industrializadas compreende o elemento justificador da apatia política populacional.

Pateman se utilizou dos estudos empíricos de sua época como um elemento crucial em sua resposta ao indivíduo Schumpeteriano, uma vez que “tais experimentos forneceram confirmação empírica ainda maior a discussão dos teóricos da democracia participativa sobre a importância da interação entre as, orientações psicológicas dos indivíduos e a estrutura de autoridade de suas instituições” (PATEMAN, 1992, p.82). Ao demonstrar que o eleitor é capaz de outra coisa que não o *estouro de boiada*, a autora ressalta o aspecto educacional da própria participação e a relação entre as estruturas sociais e as orientações psicológicas dos indivíduos como subsídios capitais para o sucesso da democracia participativa. A participação efetiva o caráter pedagógico da democracia, de modo que os ganhos da participação oferecem elementos abstratos no desenvolvimento das capacidades dos cidadãos e germinam um senso de eficácia política, assegurando não somente a legitimidade da participação, mas também aumentando a eficácia das decisões tomadas pelos indivíduos no mundo político.

As pessoas com senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar de política do que aqueles que carecem desse sentimento, e se descobriu também que subjacente ao senso de eficácia política está uma sensação geral de eficiência pessoal, que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo (PATEMAN, 1992, p.66).

Segundo a autora britânica, tal ponto é fundamental para teoria democrática participativa pois “as atitudes (politicamente relevantes) do indivíduo dependem em boa parte da estrutura de autoridade de seu ambiente de trabalho ser bem fundamentada” (PATEMAN, 1992, p.75), prontamente “no que concerne à validade empírica da teoria da democracia participativa, o ponto fundamental passa a ser até que ponto é realmente possível que a indústria seja organizada em linhas participativas” (PATEMAN, 1992, p.75). Na busca por uma reordenação da participação nas estruturas capitalistas, à luz da teoria do socialismo de guildas de Cole (1920) e apoiada em pesquisas empíricas de seu tempo, a cientista política britânica posicionou-se no debate de época a respeito da democratização dos espaços fabris, demonstrando a viabilidade das decisões do mundo do trabalho serem tomadas de maneira democrática e plural, consolidando a viabilidade de uma sociedade pautada em estruturas participativistas. Em seus argumentos a autora corroborou com a possibilidade de as estruturas industriais serem capazes de promover a inclusão de atores políticos historicamente excluídos das decisões ordinárias do cotidiano, promovendo de maneira pedagógica as capacidades dos indivíduos participarem de forma efetiva e legítima em um modelo democrático participativo. Essa proposta democrática capacita o indivíduo por meio de uma conexão entre as esferas públicas e privadas.

[...] a existência de uma sociedade participativa significa que ele (o homem comum) estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional [...] e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes

nacionais sobre sua vida e o meio que o cerca (PATEMAN, 1992, p.146).

Pateman assegura a capacidade do homem comum de tomar decisões eficazes, racionais e, conseqüentemente, legítimas. Ao compreender o sujeito político com capacidades didáticas frente a estruturas democráticas e ao demonstrar a possibilidade de as sociedades industriais modernas incorporarem modelos participativos, promotores da educação política dos cidadãos, a teórica britânica proveu uma aguda resposta ao método democrático de Schumpeter. No pensamento schumpeteriano a participação não é desejável pois o cidadão típico, na visão do autor, apresenta um rendimento mental inferior ao entrar no campo político. Quando Pateman demonstra, tanto por estudos empíricos quanto por modelos normativos, a capacidade do cidadão típico de tomar decisões políticas eficazes na promoção do bem comum, tanto a dignidade do método democrático de Schumpeter quanto a ideia de que menos participação é melhor nos abandonam, e alguns dos pilares do pensamento de Schumpeter se reduzem em pó.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate envolvendo modelos democráticos pode ser compreendido como um dos eixos centrais da teoria política normativa e empírica ao longo da história das ideias. O desenvolvimento de preceitos envolvendo o universo democrático abarca concepções de indivíduo político que são norteadoras de modelos democráticos, de modo que as percepções a respeito dos cidadãos e das massas se constituem como elementos centrais em qualquer modelo de democracia. No debate envolvendo a teoria democrática participativa *vis-à-vis* os modelos representativos, a diferenciação dos adjetivos referentes a participação dos indivíduos capitaneia o desenvolvimento de cada um dos modelos, correspondendo em aspirações democráticas diferentes em concepções dessemelhantes de participação.

Na contestação de Pateman ao modelo democrático schumpeteriano os axiomas argumentativos perpetuam a mesma lógica. A pensadora britânica ofereceu uma resposta eficaz a apatia política nas sociedades modernas ao entrelaçar as estruturas sociais com o desenvolvimento político dos indivíduos. Ao compreender as instituições inter-relacionadas com as competências individuais, Pateman evidenciou os caminhos para uma sociedade em que a participação delimita os horizontes políticos dos cidadãos, oferecendo perspectivas não meramente descritivas da realidade, mas alicerçadas em ideais de transformações estruturais das sociedades industriais.

O pensamento de Schumpeter, ao entender a participação com adjetivos pejorativos em relação as capacidades populacionais de participação democrática, assume a perspectiva valorativa de que menos participação é melhor, e a democracia deve permear-se na competição entre as elites pelos votos dos eleitores. Seguramente, no pensamento de Schumpeter, a legitimidade das decisões participativas, em razão dos indivíduos políticos não apresentarem uma racionalidade desejável em relação ao mundo político, perdem sua legitimidade. Nesse sentido, em resposta à Schumpeter, Pateman procurou revestir a participação com o manto da legitimidade ao demonstrar o verdadeiro papel da participação nos modelos democráticos clássicos, reforçando o seu papel pedagógico no fortalecimento da democracia.

A resposta participativa de Pateman emergiu impulsionada pelas ambições da *new left* em um contexto de intensas transformações sociais. Nos anos posteriores a emergência das perspectivas participativistas, um novo fenômeno tomava conta do mundo contemporâneo. De acordo com Hartmann (2015), em resposta às alterações culturais promovidas pela esquerda, uma reação conservadora articulada emergiu no contexto social norte-americano, originando o conflito denominado por Hunter (1991) como Guerras Culturais, que rapidamente transpuseram as fronteiras estadunidenses, espalhando-se pelo

globo. Tal fenômeno desenvolve-se devido a heterogeneidade das sociedades modernas, pois, como relatado por Schumpeter, o bem significa coisas diferentes para pessoas diferentes. Os limites do debate e da participação democrática esbarram em temas morais, referidos a valores vividos como absolutos, cujo espaço de negociação e deliberação é impossibilitado em razão da natureza desses temas e da disparidade das posições morais. Exemplificando estes conflitos, muitas vezes temos o debate “entre uma pessoa que acredita que interromper uma gravidez é equivalente a cometer um assassinato e outra que pensa que a mulher deve ter autonomia plena sobre seu corpo” (SORJ et al, 2018, p.40), de modo os indivíduos envolvidos nesse tipo de contenda política atuam como gladiadores de suas posições, minando qualquer decisão democrática ou deliberação política.

O modelo democrático de Pateman, apesar da robustez empírica, não apresentou respostas suficientes para os eventos sociais posteriores ao surgimento da *new left*. A pensadora britânica, apesar de ter unguido seu sistema político nas blindagens normativas, não o tornou livre de analogias e interpretações relacionadas aos fenômenos políticos contemporâneos. As acepções teóricas de Pateman, talvez, por se fundamentarem em teorias clássicas estabelecidas para sociedades compostas por relativa heterogeneidade moral, esbarram no paradoxo de que os indivíduos hodiernos com maior engajamento político se apresentem como os menos dispostos a lidar de forma democrática frente às decisões políticas. Assim, é imprescindível afirmar que o entendimento democrático de Schumpeter, quando observado pela óptica dos fenômenos recentes a respeito dos limites de uma denominada vontade geral, ainda se encontram atuais.

REFERÊNCIAS

ALMOND, G. A., VERBA, S., **The Civic Culture**, Boston, Little Brown & Co., 1965.

- ARAÚJO, Daniele Patriota de. **Participação e contrato na teoria política de Carole Pateman**. 2018. 133 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018
- BLAUNER, R, Work Satisfaction and Industrial Trends in Modern Society, em GALENSON, W., e Lipset, S. M. (orgs.), **Labour and Trade Unionism**, Nova York, Wiley, 1960.
- BORBA, J. Democracia e Burocracia: um velho tema com novas soluções. **Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ANPAD**, Foz do Iguaçu, v. 22, 1998.
- BURKE, Edmund. "Thoughts on the Cause of the Present Discontents, 1770." Em: MACMILLAN, P. **Perspectives on Political Parties**, New York, 2002.
- COLE, G. D. H., **Guld Socialism Restated**, Londres, 1920.
- DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row Publishers, 1957.
- HARTMANN, Andrew. **A War for the Soul of America: A History of the Culture Wars**. Andrew Hartman. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. BH: Paidéia, 1987.
- HUNTER, James Davison. **Culture Wars: The Struggle to Define America**. New York: Basic Books, 1991.
- MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria Democrática atual: esboço de mapeamento**. BIB, São Paulo, n. 59, 2005.
- NETO, Ricardo Borges Gama. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. RJ: Paz e terra, 1992.
- PEREIRA, Natasha Bachini. Representação e Democracia: algumas possibilidades de participação nas democracias contemporâneas. **Aurora: revista de arte, mídia e política**, São Paulo, v.8, n.24, p. 32-51, out.2016.
- PINTO, Célia Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, p.15-23, jun. 2010.
- QUERINO, Ana Carolina. **Mecanismos de participação social no cone sul: as experiências de Montevidéu e Porto Alegre**. 2006. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Unb, Brasília, 2006.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Fundo de cultura, 1961.
- SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, Edição Especial Temática, p.41-59, 1999.
- SORJ, Bernardo; CRUZ, Francisco Brito; SANTOS, Maíke Wile dos; RIBEIRO, Marcio Moretto; ORTELLADO, Pablo. **SOBREVIVENDO NAS REDES GUIA DO CIDADÃO**. São Paulo: Plataforma Democrática, 2018. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Sobrevivendo_nas_redes.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

DOSSIÊ

Relacionalidade entre Política e Ciência Moderna

Carol Peruzzi Saleh¹

Daniel Lena Marchiori Neto²

O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA E SEUS CRÍTICOS

THE DISPLACEMENT INCIDENT OF JURISDICTION AND ITS CRITICS

RESUMO:

Com o advento da Emenda Constitucional 45/2004, incluiu-se o artigo 109, parágrafo 5º na Constituição Federal (CF), dispositivo legal que prevê o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC). Este instrumento permite a modificação da competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal se preenchidos os requisitos autorizadores, quais sejam (a) grave violação aos direitos humanos, (b) possibilidade de responsabilização internacional do Brasil e (c) incapacidade do Estado de investigar, processar e julgar o caso. Este artigo tem por objetivo examinar e responder às principais críticas ao instituto.

Palavras-chave: Incidente de Deslocamento de Competência, Emenda Constitucional 45/2004; Direitos Humanos.

ABSTRACT:

The Constitutional Amendment 45/2004 modified the Article 109 of the Brazilian Constitution to introduce the Displacement Incident of Jurisdiction (IDC). Through this legal instrument, High Court of Justice (STJ) may transfer the legal authority from State Courts to Federal Courts in cases of (a) serious violation of human rights, (b) possibility of international accountability of Brazil and (c) the inability of the State judiciary system to investigate, prosecute and judge the case. This paper aims to examine and respond to main critics of the IDC.

Keywords: Displacement Incident of Jurisdiction; Constitutional Amendment 45/2004; Human Rights.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) na Constituição Federal (CF), mecanismo criado com a Emenda Constitucional 45/2004 (EC 45), que acrescentou o artigo 109, parágrafo 5º, na CF. Desta forma, é permitida a transferência da competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal, desde que preenchidos os pressupostos legais de: (a) existência de grave violação de direitos humanos, (b) risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de

obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais e (c) incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas. A única autoridade competente para suscitá-lo é o Procurador-Geral da República (PGR) e o órgão responsável pelo processo e julgamento é o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A elaboração deste instrumento constitui importante avanço no ordenamento jurídico, haja vista que as condenações do Brasil no plano internacional eram corriqueiras, ante os descumprimentos aos tratados internacionais ratificados, de forma que o país não vinha

¹ Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL) e em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Mestranda em Direito e Justiça Social na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). carolpsaleh@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-7601-181X>

² Professor Adjunto do Centro de Ciências Sócio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), onde é Coordenador do Curso de Gestão Pública e Professor Permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: danielmarchiorineto@gmail.com.  <http://orcid.org/0000-0001-9386-2942>

honrando integralmente com tais normativas. Apesar disto, o instrumento ainda é alvo de diversas críticas, as quais este trabalho se propõe a analisar.

O estudo está dividido em três partes. A primeira objetiva familiarizar o leitor sobre a Emenda Constitucional 45/2004 e as origens do IDC. Em seguida, serão analisados seus três requisitos. A última seção é dedicada ao exame e resposta aos principais críticos.

2 A EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 E AS ORIGENS DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

O Brasil promulgou a Constituição Federal de 1988, a fim de dar cabo a vinte e um anos de Ditadura Militar, de modo a marcar a transição do regime autoritário para o democrático. Foram firmados um grande número de tratados internacionais, sendo que o Brasil aderiu a muitos deles (CARVALHO, 2008). Desta forma, considerando o *pacta sunt servanda*, princípio do Direito Internacional que afirma que os pactos devem ser cumpridos, há necessidade de o país honrar com aqueles tratados em que é signatário (ACCIOLY et al., 2012, p. 138).

É neste cenário que exsurge a demanda pelo IDC. Há incontáveis os motivos que levaram a criação do mecanismo ora analisado. Primeiramente, ressalta-se que a obrigação internacional pelo cumprimento dos tratados internacionais em que o país é signatário recai sempre sobre a União. O Brasil apresentava e ainda apresenta um quadro de violência estrutural, de forma que muitos Estados-membros da Federação apresentam dificuldades para processar e delitos de alta complexidade. As normas de Direito Internacional vinham sendo corriqueiramente descumpridas, ensejando uma série de condenações perante as cortes e organismos internacionais, emergindo pressões de diversos grupos da sociedade para que medidas fossem tomadas.

Apesar dos inúmeros avanços e de um discurso voltado para a proteção e garantia dos

direitos humanos, não raro o país apresentava um quadro de violência, de falta de punição ou de uma punição considerada inadequada ou insuficiente. Inclusive, Rosário (2013, p. 23) menciona que estava presente a falta de comprometimento por parte dos órgãos estaduais, bem como havia imensa repercussão internacional referente às violações de direitos humanos ocorridas em território brasileiro.

Há que se mencionar também as pressões de incontáveis grupos da sociedade, visto que casos de violência se expandiam diariamente. Era corrente a sensação de que os autores dos crimes ficavam impunes, em parte pela ineficiência dos Estados-membros no processo e julgamento destes delitos, mas também porque, por vezes, era o próprio ente, mediante a atuação de seus agentes de segurança, o culpado pela violação de direitos humanos.

Comumente surgiam repercussões na mídia, fazendo com que se desenvolvesse, aos poucos, uma imagem negativa do Brasil, tanto internamente quanto no restante do globo. A federalização foi motivada por inúmeros fatores, sendo que um elemento primordial, como já dito, foi a escalada da violência e da impunidade no país (MORAES, MARCHIORI NETO, 2006). De acordo com Aras (2005, p. 1), “são exemplos os massacres, chacinas e crimes de mando ocorridos em Eldorado dos Carajás, Vigário Geral, Carandiru, Parauapebas, Xapuri, Candelária e Queimados”.

Chama-se atenção para o fato de que os países da América Latina vinham sofrendo diversas condenações internacionais no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, as quais se fundamentavam principalmente na inércia e negligência do Poder Judiciário dos países (PEDROSA, 2016). Providências urgentes deveriam ser tomadas, e o governo brasileiro tinha conhecimento disto. Era sensível a insinuação de que o país precisava de mudanças, tendo em vista a “carência de investimentos técnicos e de suporte tecnológico da polícia estadual, a situação de extrema morosidade que alguns processos tramitam em alguns Estados da Federação, gerando além de prescrições de crimes, estados de

impunidade e injustiça das decisões” (PEDROSA, 2016, p. 45).

Além disso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual elabora relatórios frequentes acerca da situação dos seus Estados-membros, constatou a existência de “deficiências no direito interno e na atuação da Justiça dos países do continente americano, bem como instou os países a estabelecer recursos e procedimentos de direito interno para a plena vigência dos direitos humanos” (MORAES, MARCHIORI NETO, 2006, p. 35-36). Diante de todos estes fatores, Moraes e Marchiori Neto (2006) pontuam que “numa tentativa de recuperar o prestígio internacional, bem como de firmar a efetiva soberania sobre os crimes ocorridos em território pátrio, a EC 45 instituiu um novo instrumento processual, o Incidente de Deslocamento de Competência” (p. 34). Assim, os esforços para fazer com que a Constituição Federal de 1988 fosse atualizada, a fim de adaptá-la aos novos cenários, nacional e internacional, não foram poucos. Já no início da década de 1990, surgiam os primeiros esboços daquilo que viria a se tornar a EC 45.

Segundo Carvalho (2008), foi apenas no ano de 2000 que, com a influência da Associação Juízes para a Democracia, houve aprovação da redação dos referidos documentos por parte da Câmara dos Deputados. Com isso, centrou-se a legitimidade ativa para pleitear o Incidente no Procurador-Geral da República e, também, retirou-se do texto legal a expressão responsável por limitar a eficácia do artigo 109, parágrafo 5º, da Constituição Federal, à edição de lei (MORAES; MARCHIORI NETO, 2006, p. 38).

Desta maneira, havendo a aprovação da Emenda nº 45 de 2004, responsável pela Reforma do Poder Judiciário no país, o Incidente de Deslocamento de Competência foi expressamente disposto na Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

V-A - as causas relativas a direitos humanos a que se

refere o § 5º deste artigo;

(...)

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

Deste modo, o Brasil passou a contar com um mecanismo que permite que a própria União observe e respeite as obrigações previstas em tratados internacionais, a fim de proteger e efetivar os direitos humanos. Ainda, salienta-se que, além das diversas motivações apresentadas anteriormente, havia respaldo também da possibilidade de intervenção federal no caso de violação de direitos da pessoa humana, nos moldes do artigo 34, inciso VII, alínea b, da Constituição Federal de 1988, bem como tem previsão na Lei nº 10.446/2002, a qual outorga poderes a Polícia Federal para que esta investigue delitos de competência dos Estados (RAMOS, 2017).

2.1 O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA E SEUS REQUISITOS

Delineadas as considerações iniciais acerca do Incidente de Deslocamento de Competência, indispensável que sejam estudados seus pressupostos, a fim de dar completude à análise. O IDC poderá ser suscitado quando ocorrer: (a) grave violação aos direitos humanos, (b) possibilidade de responsabilização internacional do Brasil e (c) for comprovado que a atuação das autoridades de um Estado-membro se caracteriza por “falha proposital ou por negligência, imperícia, imprudência na condução de seus atos, que vulnerarem o direito a ser protegido, ou ainda que revele demora injustificada na investigação ou prestação jurisdicional” (RAMOS, 2017, p. 551).

Em relação ao **primeiro requisito**, é necessário discutir o alcance das expressões *direitos humanos* e *grave violação*. Não foram

poucas as tentativas de conceituar os *direitos humanos*. Todavia, apesar dos esforços da doutrina constitucionalista e internacionalista, ainda não se encontrou uma definição exata e inequívoca.

Um dos problemas que impedem uma conceituação unívoca é justamente o fato de que comumente são usados diversos outros termos em seu lugar, “tais como direitos naturais, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem” (MORAES; MARCHIORI NETO, 2006, p. 40). Outro fator responsável por “essa imprecisão terminológica é resultado da evolução da proteção de certos direitos essenciais do indivíduo, pela qual a denominação de tais direitos foi sendo alterada, a partir do redesenho de sua delimitação e fundamento” (RAMOS, 2017, p. 46-47).

Diante disso, verifica-se que não há significado único e harmônico acerca do conceito de *direitos humanos*. Cada intérprete possui uma visão própria para revestir o termo de sentido, tratando-se, pois, de uma problemática a ser enfrentada pelo IDC. Por ser uma definição aberta, o ideal é que sejam levados em consideração os *direitos humanos* em conjunto com os *direitos fundamentais*, ou seja, como bem explana Carvalho (2008), é importante contemplar “tanto os direitos positivados no ordenamento pátrio (direitos fundamentais), bem como aqueles, que apesar de não previsto, o Brasil se obrigou a honrar, mediante tratados internacionais, sob pena de reduzir a unidade essencial e indissolúvel que há entre os direitos” (p. 55-56).

No mesmo sentido caminham Moraes e Marchiori Neto (2006), os quais defendem que a análise da expressão *direitos humanos* não deve ser taxativa. A expressão *direitos humanos* deve ser lida em toda a sua completude, “sob pena de anacronismo com relação ao avanço histórico da consolidação dos direitos fundamentais, bem como da própria leitura sistemática da Constituição” (MORAES; MARCHIORI NETO, 2006). Por isto é coerente também a compreensão de Tessler (2005) no sentido de que *direitos humanos*

e *direitos fundamentais* devem ser tidas como sinônimos.

Na opinião de Pacelli (2017, p. 137), a análise do que seria uma *grave violação* deve levar em consideração a repercussão da conduta e a possibilidade de atuação dos órgãos e autoridades. Astolfi e Lagatta (2015) defendem que uma maneira de verificar a gravidade da violação é atentar para os votos de autoridades renomadas a respeito da doutrina internacional de direitos humanos, em tratados, convenções e jurisprudência internacionais. Isto porque “foi na doutrina internacional que se cunhou a expressão ‘grave violação de direitos humanos’ e é ao sistema internacional que a norma constitucional que cria o IDC faz referência”, ao exigir a configuração do risco de responsabilização internacional (ASTOLFI; LAGATTA, 2015, p. 20).

Outro fator que merece destaque é o número de vítimas necessário para que esteja caracterizada a grave violação, de forma que é discutido na doutrina se, ao analisar a gravidade ou não de uma ofensa, é suficiente observar apenas o total de ofendidos e, se suficiente, qual seria o número de indivíduos capaz de ensejar o deslocamento da competência. Marques e Anjos (2018, p. 68) tomam como exemplo o caso de uma chacina, em que “o número de vítimas não tem o condão de alterar a magnitude do delito. Toda chacina é um crime grave, eis que implica o desrespeito à vida humana”. É fato que, ao se pensar nas graves violações de direitos humanos, “é comum que (...) surjam como exemplos tristes momentos da história mundial, em que o número de ofendidos foi muito grande, bastando lembrar os horrores do holocausto e as vítimas da opressão” (MARQUES; ANJOS, 2018, p. 68-69).

Também existem posições no sentido de que há razão para a omissão do legislador em relação ao termo *direitos humanos*. Por se tratar da proteção de direitos pertencentes aos indivíduos, caso houvesse uma definição preestabelecida, o IDC ficaria engessado e o seu objetivo não seria alcançado (CARVALHO, 2008, p. 56). Costa (2016) refere justamente que o legislador optou por tal indeterminação

conceitual, buscando evitar rigidez no ordenamento jurídico.

Passando agora à análise do **segundo requisito**, Emerique (2014) menciona que o Estado brasileiro ratificou a maioria dos documentos internacionais que versam sobre direitos humanos e está sujeito aos sistemas jurisdicionais internacionais e, “a partir do momento em que o Brasil passa a se submeter ao Tribunal Penal Internacional e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cria-se um rol de possibilidades de responsabilização” (COSTA, 2016, p. 215). Neste sentido, os órgãos internacionais pressionavam o Estado brasileiro para que criasse um instituto – IDC – capaz de reunir a competência em um único ente – União –, de modo a harmonizar a responsabilidade interna e internacional. Tanto é verdade que, “em 1997, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA já havia recomendado a adoção dessa medida em seu Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil” (XAVIER, 2013, p. 3). Ademais, esta exigência se justifica no fato de que antes da EC 45 a Justiça Estadual era competente para processar e julgar grande parte das violações aos direitos humanos e, havendo eventual condenação no plano internacional, a União era responsabilizada, haja vista que responde pela inobservância de obrigações internacionais assumidas, apesar de não ter dado causa a este descumprimento (FILHO, 2007).

Cumprir destacar que se deve comprovar que há possibilidade de o país ser responsabilizado no plano internacional em razão da afronta realizada, de maneira que a mera suposição de que há risco de responsabilização internacional é insuficiente, sendo exigida a inobservância concreta de tratado internacional ratificado (COSTA, 2016). Em consonância aos ensinamentos de Rosário (2013), a responsabilidade pode ser decorrente “tanto pela União ser violadora direta dos direitos humanos, quanto devido a sua função de garantidora do cumprimento interno das obrigações assumidas internacionalmente, através dos tratados internacionais” (p. 30). Salienta-se que existem duas formas de responsabilização

internacional em razão da inobservância de tratados internacionais sobre direitos humanos: “uma sob um crivo mais político, como é o caso do sistema convencional das Nações Unidas e (...) outra sob forma de uma sentença judicial internacional, como é o caso do sistema internacional de proteção de direitos humanos”, e é apenas no segundo caso é que o IDC poderá incidir (MELO, 2020, p. 86).

Não há necessidade de pronunciamento de órgãos internacionais a respeito do caso suscitado. Esta manifestação revela o risco de descumprimento de tratados internacionais, mas é dispensável, de modo que “a análise casuística do presente pressuposto pode levar em consideração o livre convencimento dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça” (LUCAS, 2014, p. 15). Para demonstrar tal assertiva, Lucas (2014) refere que, no IDC nº 1/PA, os Ministros não citaram eventuais advertências realizadas por Cortes Internacionais quando da fundamentação; já no IDC nº 2/DF, há referência a advertência formulada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, e em ambos os casos o requisito foi considerado devidamente preenchido. A justificativa para este pressuposto está no fato de que, como já dito, é a União quem responde internacionalmente, uma vez que é o ente encarregado “de assumir a responsabilidade em nome da República Federativa do Brasil, pelas regras e preceitos fixados nos tratados internacionais, não cabendo invocar a cláusula federativa para se escusar das suas obrigações” (EMERIQUE, 2014, p. 484).

Filho (2007) menciona que esta exigência impele os Estados-membros ao engajamento, visto que, antes da EC 45, o descumprimento das disposições previstas em tratados internacionais sobre direitos humanos não ensejava sanções aos Estados, porém, com o risco de haver o deslocamento de competência para a Justiça Federal, os próprios Estados serão estimulados a cumprir com os documentos internacionais.

Há também quem defenda que este requisito é consoante ao procedimento utilizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (SPIELER et al., 2014). Neste órgão, é indispensável

que os recursos internos sejam esgotados para que, após, o caso seja cientificado a Corte. Verifica-se a necessidade de subsidiariedade, visto que a Corte e a União somente entrarão em cena quando constatado o mau funcionamento do organismo que possui competência originária (SPIELER, et al., 2014). A responsabilidade da União é excepcional, apenas quando o Estado-membro, cuja responsabilidade é primária, deixar de processar e julgar de forma satisfatória (ROSÁRIO, 2013).

Por fim, traçam-se alguns pontos acerca do **terceiro requisito**. A competência será deslocada apenas quando houver verificação de incapacidade do Estado-membro responsável por processar e julgar determinado caso. Ou, se caracterizada falha, descaso, demora imotivada, conluio ou até mesmo conivência na solução de determinado processo (ROSÁRIO, 2013). Não resta dúvidas de que há problemas com a Justiça Comum, pois se os Estados-membros observassem rigorosamente seus deveres frente ao processo e julgamento dos casos, protegendo efetivamente os direitos humanos, sequer haveria razão para que houvesse o deslocamento da competência (CARVALHO, 2008, p. 57).

Trata-se de um pressuposto implícito – diferentemente dos demais –, e se desdobra a partir da interpretação e compreensão da CF, demonstrando seu caráter subsidiário e sua excepcionalidade (MELO, 2020), de forma que “a federalização não pode ser entendida como *prima ratio*, ou seja, como primeira medida a ser tomada no caso de grave violação a direitos humanos” (COSTA, 2016, p. 216). Importante destacar que a excepcionalidade da medida decorre do fato de que a Constituição Federal e o Código de Processo Penal são os documentos que atribuem aos Estados a competência para processar e julgar os casos, sendo que a suspensão do estabelecido por estes diplomas legais deve ocorrer apenas em casos excepcionais (MELO, 2020). Consoante ao entendimento de Moura (2015, p. 58), esta condição “não se encontra prevista de forma expressa no texto constitucional, todavia é um requisito imprescindível, pois tem como objetivo prevenir uma interferência

exorbitante por parte da União nos Estados-Membros”.

Conforme Carvalho (2008, p. 56-57), é indispensável que se caracterize o “descumprimento de obrigações internacionais, desídia ou negligência por parte da Polícia e/ou Justiça estadual”, de modo que inexistam mecanismos capazes de proteger e garantir os direitos humanos e que tenha ocorrido o esgotamento dos recursos internos (COSTA, 2016). Isto tanto antes de ocorrer a violação bem como após ocorrida, caso os instrumentos de caráter repressivo sejam ineficazes e deficientes.

Neste ponto, ressalta-se que os Estados enfrentam problemas com ausência “de estrutura, de profissionais qualificados, de interesse político, de recursos materiais, entre outros elementos existentes no âmbito da polícia e das instituições judiciárias nos Estados” (MOURA, 2015, p. 58), o que faz crescer a sensação de insegurança e impunidade no núcleo social. Apesar das deficiências funcional e estrutural, existem unidades federativas que vêm atuando de maneira mais satisfatória. Prova disto é o IDC nº 1/PA, julgado improcedente em razão de esta condição não estar preenchida, de forma que o STJ reconheceu o empenho do Estado do Pará em apurar os fatos e punir os responsáveis, estando clara a intenção do ente em dar uma resposta à violação, afastando o cabimento do IDC (MOURA, 2015).

Além disso, cabe destacar que não é possível generalizar quando da comprovação da negligência da Justiça Estadual. Em outras palavras, este pressuposto faz com que seja necessário examinar o caso concreto, não sendo permitido que o PGR fundamente seu pedido com base na possibilidade de atraso na resposta jurisdicional do caso em que é requerido o deslocamento de competência em razão do fato de que isto já ocorrera anteriormente. Por conseguinte, é indispensável que se evidencie que o Estado e suas instituições atuaram de maneira insatisfatória na defesa dos direitos humanos. Assim sendo, deduz-se que o Incidente possui caráter subsidiário e demanda uma

fundamentação, não se tratando, portanto, de uma medida discricionária (CARVALHO, 2008).

É importante ponderar que, caso não sejam atendidos os requisitos necessários, “corre-se um sério risco de banalização da utilização do IDC, o que desvirtuaria o seu escopo constitucional” (BANDEIRA; MAIA, 2013, p. 17-18). Por isto, considerando a escassez no que diz respeito aos pressupostos para aplicar o mecanismo em análise, “cabará à jurisprudência fixá-los, sempre observando o princípio da proporcionalidade, adequando a utilização deste conforme a necessidade, evitando, mais uma vez, a temida banalização do instituto” (BANDEIRA; MAIA, 2013, p. 17-18).

Por fim, salienta-se que há consenso entre os simpatizantes deste instituto que se trata de mais um instrumento a serviço do país, em uma “tentativa de ao menos minimizar e suavizar as graves violações de direitos humanos, cabendo às autoridades competentes a adoção de outros mecanismos e a criação de políticas públicas capazes de solucionar o problema” (FILHO, et al., 2018, p. 22). São incontestáveis, portanto, os benefícios trazidos pelo Incidente, razão pela qual esta ferramenta possui um amplo número de adeptos. Todavia, o mecanismo ainda é alvo de críticas e de calorosas discussões, como será visto a seguir.

3 O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA E SEUS CRÍTICOS

Malgrado o Superior Tribunal de Justiça seja favorável ao IDC, assim como inúmeros outros atores sociais, não são poucos os que se opuseram a sua criação legislativa. Tanto que, logo após a publicação da EC 45, foram interpostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – uma por parte da Associação dos Magistrados Brasileiros (ADI 3486/DF) e outra pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ADI 3493/DF). Referidas ADINs refletiam a insatisfação de determinados atores, os quais fundamentaram suas pretensões sob a alegação de que o IDC (a) não observa

determinados princípios e garantias constitucionais, algumas tidas como cláusulas pétreas, como o artigo 5º, incisos XXXVII, XXXVIII, XXXIX e LIV, da Constituição Federal, (b) não possui auto aplicabilidade e (c) é impreciso (EMERIQUE, 2014).

A fundamentação jurídica destas ações é repleta de similaridades. Os autores embasaram suas pretensões argumentando a inconstitucionalidade do instituto, pois este feriria os princípios “do juiz natural, do devido processo legal, do pacto federativo e da proporcionalidade. Sendo tais garantias cláusulas pétreas, portanto, intocáveis, além do que a norma não possuiria autoaplicabilidade sendo, assim, de eficácia limitada” (EMERIQUE, 2014, p. 493). Apontam também para a necessidade de o dispositivo legal mencionar claramente a quais delitos se aplica, “não deixando lacunas oriundas de critérios imprecisos que geram insegurança jurídica e permitem a adequação de qualquer crime contra a pessoa nos requisitos elencados” (BICUDO, p. 35, 2020).

A partir de agora é necessário enfrentar detidamente as principais críticas ao IDC. Neste sentido, serão analisados argumentos da violação dos princípios constitucionais (3.1), quebra do pacto federativo (3.2), limitação da legitimidade ativa do PGR (3.3) e utilidade do instituto (3.4).

3.1 INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Um dos argumentos contrários ao IDC refere-se a sua inconstitucionalidade, uma vez que contrariaria disposições previstas no texto constitucional. Especialmente seus princípios e cláusulas pétreas, como “os do juiz natural, da vedação dos juízos de exceção, da competência privativa do júri, do pacto federativo, do devido processo legal, da razoável duração do processo, da segurança jurídica, do contraditório e da ampla defesa” (FILHO, et. al, 2018, p. 29).

No que toca ao *princípio do juiz natural*, previsto no artigo 5º, inciso LIII, da Constituição Federal, o qual dispõe que “ninguém será

processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”, cumpre destacar que, nas palavras de Aury Lopes Jr. (2019, p. 292), “consiste no direito que cada cidadão tem de saber, de antemão, a autoridade que irá processá-lo e qual o juiz ou tribunal que irá julgá-lo, caso pratique uma conduta definida como crime no ordenamento jurídico-penal”. A crítica levantada é no sentido de que, quando da redação do texto da EC 45/2004, o legislador modificou as regras de competência com fundamento em requisitos discricionários e gerais (FILHO, et. al, 2018, p. 29).

Neste viés, alicerça-se no fato de que deveriam ser especificadas as condutas a ser consideradas ilícitas e quais os tipos penais seriam submetidos à análise do IDC. A maneira como foi criado o mecanismo, ou seja, prevendo sua aplicação de forma genérica quando da existência de *graves violações de direitos humanos*, dá lugar a “uma interpretação discricionária extremamente ampla, tanto ao proponente como ao tribunal competente, refugindo às garantias constitucionais e criando uma norma plena e irrestrita” (FILHO et. al, 2018, p. 30).

Também merece ser destacado que opiniões contrárias a federalização referem que há ofensa ao *princípio da vedação dos juízos de exceção*, conforme artigo 5º, inciso XXXVII, da Constituição Federal. Isto porque creem que o Incidente é uma “exceção à regra da perpetuatio do Juízo Estadual para o qual originariamente distribuída a causa, permitindo o estabelecimento de competência para o processamento de determinada demanda perante um Juízo escolhido posteriormente ao acontecimento do fato” (FILHO, et. al, 2018, p. 30).

Não obstante as alegações de inobservância ao *princípio do juiz natural* e a vedação dos juízos de exceção, estes argumentos são afastados pela doutrina. Na esteira de Aras (2005), destaca-se que o IDC está expresso no texto constitucional, de maneira que seus requisitos, conforme discutido no tópico anterior, foram devidamente regulados por meio da EC 45. Assim, considerando que a própria Constituição dispõe sobre esta regra de competência, verifica-

se que não há que se falar na invenção de um tribunal para julgar uma determinada lide, bem como não se trata de mera eleição discricionária da autoridade julgadora (BICUDO, 2020, p. 29).

Outrossim, importante evidenciar o que é alegado a respeito da competência privativa do júri. Pondera-se que diversos autores opinam no sentido de que “o Tribunal do Júri tem base constitucional e traz competência inafastável para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida, sendo imune até mesmo a vontade das partes de omissão desse procedimento” (BICUDO, 2020, p. 29), de modo que o deslocamento de competência para a Justiça Federal constituiria uma afronta ao artigo 5º, inciso XXXVIII, alínea d, da Constituição Federal, o qual assegura a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

Tal argumento não se sustenta, pois, no caso de ser necessária a modificação da competência, os crimes dolosos contra a vida a serem submetidos ao Júri de determinado Estado-membro serão encaminhados ao Tribunal do Júri Federal. Ressalta-se que em momento algum o instituto dispõe que haverá julgamento de um crime doloso contra a vida por parte da Justiça Federal Comum, de modo que se conclui que as competências originárias são observadas. Logo, não há qualquer contrariedade ao dispositivo legal anteriormente referido (BICUDO, 2020, p. 29).

Aponta-se, ainda, para a crítica relacionada à afronta aos *princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa*, nos termos do artigo 5º, incisos XXXVI, LIV e LV da CF/1988. Inicialmente, insta salientar suas definições, ainda que brevemente, a fim de dar completude ao estudo.

O *princípio do devido processo legal*, também conhecido como *due process of law* ou *regras do jogo*, é uma composição de todos os princípios constitucionais pertencentes ao Direito Processual Penal. São orientações que funcionam, simultaneamente, “como mecanismos de limitação e legitimação do poder de punir” (LOPES, 2019, p. 121). Também é possível afirmar que se trata da “fluência do processo penal seguindo todos os atos e garantias fundamentais

previamente concedidos ao cidadão, legitimando assim a decisão final do Estado” (BICUDO, 2020, p. 31).

A respeito do *princípio do contraditório* e da *ampla defesa*, ambos decorrem do *princípio do devido processo legal*. O contraditório é o direito do acusado de participar de todos os atos do processo, enquanto a ampla defesa concede ao réu o direito de apresentar sua defesa de toda e qualquer forma admitida em lei (BICUDO, 2020). Referidos princípios estariam supostamente sendo inobservados na visão de seus opositores, uma vez que o instituto

não instaura nenhum procedimento dialético entre o procurador-geral da República e o réu ou o procurador-geral de Justiça do Estado, gerando um elemento surpresa dentro do processo, dificultando a produção de provas por parte do acusado, que teria de constantemente se dirigir à seção judiciária mais próxima do local dos fatos para tanto, correndo-se o risco, ainda, de a mídia fazer o pré-julgamento do caso (FILHO, et. al, 2018, p. 31).

Em outras palavras, o que se discute é o fato de o PGR possuir legitimidade ativa para suscitar o IDC. Isto traria insegurança, visto que ele poderia suscitá-lo, de forma inesperada, em qualquer fase do processo, sendo que a admissibilidade do pedido feito pelo Procurador não é passível de recursos, o que faria com que houvesse cerceamento de defesa do réu (BICUDO, 2020).

Por outro lado, autores como Bicudo (2020) consideram os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa são respeitados pelo instituto ora analisado. No plano da Justiça Federal – ou em qualquer outra justiça – parece cristalina a exigência de que todo e qualquer ato a ser realizado no processo e julgamento de determinado caso deva obedecer estritamente aos direitos e garantias fundamentais concedidas a pessoa humana, tanto através da Constituição Federal quanto por meio de Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil. Assim, parte-se do pressuposto de que o devido processo legal será respeitado, bem como que será permitido que a ampla defesa seja exercida de forma plena e

que o réu terá direito ao contraditório. Portanto, não há qualquer ofensa a tais princípios.

Além disso, a corrente contrária ao IDC considera um suposto desrespeito ao *princípio da legalidade*. Refere-se que este pilar é resultante da segurança jurídica, “valor que garante à sociedade consistência no processo penal” (BICUDO, 2020, p. 30). Ainda de acordo com Bicudo (2020), são estas orientações as responsáveis por prever todo um arcabouço de direitos e garantias aos réus. Assim, o *princípio da legalidade* prevê que apenas a lei poderá criar crimes e contravenções penais e cominar penas, conforme exposto no artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

Os críticos apontam que tanto a legalidade quanto a segurança jurídica são inobservados pelo instituto, dado à indefinição da expressão *graves violações de direitos humanos*, de modo que os requisitos necessários para suscitar o IDC não seriam objetivos. Aqui, vale lembrar que o Direito Penal exige a legalidade estrita, nos moldes do dispositivo legal mencionado, demandando a existência de critérios determinados e taxativos, não havendo espaço para pressupostos subjetivos e incertos. Por conseguinte, assumem a postura de que é indispensável a criação de uma norma regulamentadora para que defina o que são *graves violações* e sua abrangência. Caso contrário, entendendo-se pela aplicação imediata, ou eficácia plena, do Incidente, o artigo 109, parágrafo 5º, da Constituição Federal, se tornará inconstitucional (GAMA, 2009, p. 57).

Todavia, o próprio Superior Tribunal de Justiça já se manifestou afirmando ser dispensável referida norma regulamentadora. Justifica sua assertiva no fato de que o vocábulo *direitos humanos* é muito abrangente, de maneira que, na hipótese de ser elencado um rol de crimes e de casos que aceitariam a aplicação do IDC, esta seria limitada e seu objetivo de assegurar o respeito aos tratados internacionais de que o Brasil é parte não seria alcançado (GAMA, 2009, p. 57-58).

Ainda em relação ao conceito indefinido de *graves violações de direitos humanos*, lembra-se

que, no fim da década de 1980, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, em que se dispôs acerca dos *direitos da pessoa humana*, não houve previsão objetiva a respeito. Ocorre que isto não causou discussões, sendo que sequer foi mencionada a possibilidade de ser rompido o pacto federativo. O mesmo ocorre com a definição supra, a qual busca a defesa dos direitos humanos da forma mais ampla possível (PIOVESAN; VIEIRA, 2005).

3.2 QUEBRA DO PACTO FEDERATIVO

O artigo 1º da CF dispõe que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Cumpre ressaltar que se trata de uma cláusula pétrea, de forma que não admite alteração ou dissolução, conforme o art. 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição.

Para os críticos, haveria quebra do pacto federativo quando da atuação da União, pois estaria caracterizada uma intervenção federal, não permitida pelo rol disposto no texto constitucional, em face das entidades estatais (FILHO, et al., 2018). Isto porque os Estados federados detêm autonomia em diversas áreas, bem como possuem suas atribuições previstas pela Constituição, razão pela qual têm competência para processar e julgar os casos existentes em seus territórios. Assim, o IDC acaba sendo uma espécie de intervenção da União em face dos Estados, o que não seria bem visto (RIBEIRO, SANTIAGO, 2018, p. 6).

Todavia, para Ramos (2017), o federalismo previsto no ordenamento jurídico brasileiro não é permanente e inalterável. Inclui o fato de que a conjuntura anterior insinuava mudanças, dado que o Brasil reconheceu como obrigatória a competência da Corte Internacional de Justiça, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Tribunal Penal Internacional. Na medida em que o país deixava de respeitar direitos humanos e fundamentais, devendo responder perante um dos órgãos mencionados, acabava não cumprindo ou implementando as decisões prolatadas por estas instituições internacionais. Ainda, “houve caso em

que o Brasil nem defesa apresentou perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pela dificuldade da União Federal em obter informações dos entes federados” (RAMOS, 2017, p. 553).

Portanto, conclui-se que a EC 45 não contrariou o pacto federativo. Ela “permite o equilíbrio, por meio de um instrumento processual cuja deliberação está nas mãos de tribunal de superposição, o STJ, e ainda assegura que o Estado Federal possua mecanismos para o correto cumprimento das obrigações internacionais contraídas” (RAMOS, 2017, p. 554).

3.3 LIMITAÇÃO CAUSADA PELA LEGITIMIDADE ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Como já explanado em momento anterior, o PGR é a autoridade que detém exclusivamente a legitimidade ativa para requerer o IDC, o que enseja diversos julgamentos em face do instrumento. Observa-se que este indivíduo possui atribuições para supervisionar e garantir que os direitos humanos sejam devidamente assegurados, sendo que tal competência é corroborada com o referido mecanismo. Todavia, críticos argumentam no sentido de que a aplicação do IDC acaba sendo limitada, bem como gera uma independência funcional, uma vez que a decisão do PGR de arquivar um IDC é irrecorrível (CASTRO, 2013, p. 32).

Por outro lado, Aras (2005) defende que a legitimidade ativa do PGR é justificada e positiva. Embasa sua afirmação no fato de que o Procurador-Geral da República é a autoridade superior no Ministério Público Nacional, visto que dirige tanto o Ministério Público da União quanto o Ministério Público Federal (MPF). Assim, nas palavras de Aras (2005, p. 4), é o PGR que responde “em último grau em nome do MPF, do MPM, do MPDFT e do Ministério Público dos Estados. Ou seja, no STF e também no STJ, o Procurador-Geral é o dominus litis por excelência (art. 129, I, CF)”.

Ademais, observa-se que ao PGR é atribuída à competência de viabilizar ferramentas para assegurar o cumprimento dos direitos humanos e fundamentais. Assim sendo, quando da suscitação do IDC, estará o Procurador-Geral agindo conforme os seus deveres, razão pela qual sua legitimidade é mais uma vez justificada (ARAS, 2005, p. 4). É importante ressaltar também que “a ‘federalização’ não pode ser ajuizada ‘ao gosto e talento do Procurador Geral da República’, conforme afirmado na ADI 3486 (ANEXO D)” (GAMA, 2009, p.58). Vale lembrar a existência de pressupostos para que suscitação e admissão do IDC.

3.4 LIMITAÇÃO CAUSADA PELA LEGITIMIDADE ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Críticos questionam se a Justiça Federal detém realmente condições superiores para processar e julgar as demandas de forma célere e eficiente, dado que esta instância é tão sobrecarregada quanto a Justiça Estadual (FILHO, et al., 2018). Soma-se também a ponderação da existência, no ordenamento jurídico brasileiro, de outras medidas capazes de efetivar os direitos humanos, como

a previsão de federalização das investigações nos casos de infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme (artigo 1º, inciso III, da Lei nº 10.446, de 2002), o desaforamento no procedimento do júri e na Justiça Militar (artigo 427 do Código de Processo Penal e artigo 109 do Código de Processo Penal Militar) e a intervenção federal nos estados-membros (artigo 34, inciso VII, alínea “b” da Constituição Federal) (FILHO, et al., 2018, p. 28-29).

Entretanto, apesar de as Justiças Estadual e Federal possuírem suas fragilidades e imperfeições, o IDC traz um benefício neste ponto, na medida em que permite o “distanciamento institucional dos fatores locais de poder” (LUSTOSA, 2019, p. 27). Neste ponto, importante recordar a Lei dos Direitos Civis de

1964, promulgada nos Estados Unidos da América com o objetivo de abolir todas as formas de segregação racial (LEITE, 2020). Tal normativa previa a “possibilidade de o governo federal intervir nos estados do Sul para acabar com as políticas de segregação, subvertendo a relação de equilíbrio entre autoridades estaduais e federais”, o que ocorre de forma similar no IDC (FRANCISCO, 2021, p. 15).

Ademais, Flávia Piovesan e Renato Vieira (2005) relembram os críticos que a intervenção é muito mais invasiva que o deslocamento de competência. Neste sentido, “basta lembrar que aquela é limitação circunstancial à promulgação de emendas constitucionais (art. 60, §1º, CF) e pode impedir o livre exercício de funções de governo (art. 36, § 1º, CF)” (PIOVESAN; VIEIRA, 2005, p. 8).

Diante do que foi exposto, verifica-se que, apesar de o instituto ser questionado quanto à sua verdadeira utilidade, constitui mais uma ferramenta a serviço do país para seja possível cumprir integralmente com as obrigações constantes nos documentos internacionais ratificados. Caso o IDC não existisse, possivelmente o Brasil já teria sido alvo de incontáveis outras condenações por parte das Cortes e/ou Tribunais internacionais, o que faz com que seja visto de forma negativa no âmbito externo, bem como enseja um aumento da insegurança na esfera interna.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, referiu-se que o IDC está disposto no artigo 109, parágrafo 5º, da CF, e possibilita a transferência da competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal, desde que presentes três exigências: (a) existência de grave violação de direitos humanos, (b) risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais e (c) incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas. Inicialmente, foram traçadas as considerações gerais deste instituto, ocasião em que foi explanada sua

conceituação, suas características, bem como seus pressupostos de admissibilidade.

Durante aproximadamente vinte anos de existência, ensejou discussões sobre os mais variados aspectos. Opositores defendem que o IDC é uma violação aos princípios constitucionais (especialmente o juiz natural, a vedação dos juízos de exceção, a competência privativa do júri, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa), que este instrumento é uma quebra ao pacto federativo, que se torna limitado em razão da legitimidade ativa do PGR, e também questionam sua utilidade.

Diante disto, malgrado existam discussões e desentendimentos quanto à constitucionalidade ou não do IDC, sendo que muitos dos argumentos da oposição são válidos e bem fundamentados, conclui-se que o instituto não apenas não contraria a CF como vem a fortalecê-la. Tal posição é assentada, como foi visto, em diversos estudiosos do Direito Constitucional e Internacional, como Flávia Piovesan, André de Carvalho Ramos, dentre outros de igual importância.

Neste sentido, defende-se que os pontos fortes da federalização se sobrepõem aos pontos fracos, haja vista que possibilita uma concorrência institucional com o intuito de combater à impunidade e garantir a justiça, estimulando um melhor funcionamento das instituições estatais; que alarga as responsabilidades da União e, conseqüentemente, reduz o risco de responsabilizações do Estado brasileiro; e que é uma alternativa menos invasiva e mais sutil; que permite a proteção e efetivação dos direitos humanos a nível doméstico, fortalecendo e salvaguardando esses direitos.

Contudo, até mesmo os defensores concordam que o mecanismo ainda deve ser aperfeiçoado. Surgem, portanto, sugestões de aprimoramento para que esta alternativa possa se tornar ainda mais útil. A título de exemplo, pontuam-se duas propostas realizadas: ampliação do rol de detentores de legitimidade ativa, e fixação de um rol taxativo dos delitos que podem ensejar o deslocamento de competência,

limitando, assim, a expressão *grave violação de direitos humanos*.

Pelo exposto, verifica-se que o IDC é um mecanismo positivo ao ordenamento jurídico pátrio, de modo que fortalece a Constituição e os direitos fundamentais. Isto não exige a necessidade de aprimoramento do instituto e a eventual crítica à sua utilização no Superior Tribunal de Justiça, objeto de um trabalho posterior.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. Federalização dos crimes contra os direitos humanos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 687, 23 mai. 2005.

ASTOLFI, R; LAGATTA, P. **Os desafios para caracterizar o conceito de graves violações de direitos humanos a partir da análise dos julgamentos de deslocamento de competência de 2005 a 2014**. Revista Liberdades. Edição nº 19 maio/agosto de 2015.

BANDEIRA, J; MAIA, L. **Tribunal Penal Internacional e a federalização dos crimes contra os direitos humanos**. Disponível em www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=93e4d7106625e1b0. Acesso em 12 de abril de 2021.

CARVALHO, A. **Federalização das violações contra os direitos humanos: uma análise do incidente de deslocamento de competência inserido pela EC nº 45/04**. 2008. Monografia - Universidade Federal de Campina Grande.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. — São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, J. S. **Incidente de deslocamento de competência: A federalização das violações de direitos humanos no Brasil**. 2013, 71 p. Monografia (Faculdade de Direito) – Universidade de Brasília.

COSTA, José Gabriel. **Da aplicabilidade do**

Incidente de Deslocamento de Competência. 2016. REVISTA CONSTITUIÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS ISSN1982-310X.

EMERIQUE, Lilian. **Federalização das graves violações aos direitos humanos.** 2014. Revista da Faculdade de Direito. Nº 65, jul./dez. 2014.

FILHO, E. C. V. et al. **Incidente de deslocamento de competência: defesa dos direitos humanos ou violação de princípios constitucionais?** Jul. a Dez. 2018. Disponível em esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/254/221. Acesso em 27 de abril de 2021.

FILHO, Vladimir. **Federalização das violações de direitos humanos.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 44, (2007) 70.

GAMA, T. **A federalização da competência como medida legítima, adequada e efetiva para evitar a impunidade nas hipóteses de grave violação a direitos humanos.** 2009, 71 p. Monografia (Faculdade de Direito) – Universidade Federal do Ceará.

LEITE, Gisele. **Considerações sobre a segregação racial nos Estados Unidos (EUA).** 2020. Disponível em <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/consideracoes-sobre-a-segregacao-racial-nos-estados-unidos-eua>. Acesso em 15 de julho de 2021.

LUCAS, Murillo. **Análise dos critérios do Superior Tribunal de Justiça para a federalização das graves violações aos Direitos Humanos no Brasil.** 2014. Disponível em https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2014/trabalhos_12014/MURILLOMALDONADOLUCAS.pdf. Acesso em 20 de julho de 2021.

LUSTOSA, M. P. **A aplicação do incidente de deslocamento de competência: uma análise acerca desse instituto.** 2019, 65 p. Monografia (Faculdade de Direito) – Universidade Federal de Pernambuco.

MARQUES, F.; ANJOS, M. O Incidente de Deslocamento de Competência e o conceito de

grave violação de direitos humanos, no Brasil. **Revista Inclusiones**, Vol. 5, n. 4, out.-dez. 2018.

MELO, Robert. **Revisitando os crimes de maio de 2006: o IDC-9 e os reflexos de um passado ainda presente.** 2020. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29303/dissertacao%20-%20final.pdf?sequence=8&isAllowed=y>. Acesso em 10 de julho de 2021.

MORAES, Ana Luisa Zago de; MARCHIORI NETO, Daniel Lena. **Federalização das graves violações aos direitos humanos: motivações e abrangência do instituto.** Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Março de 2006 – Vol. 1, N. 1, p 33-50.

MOURA, Manuela Rodrigues de. **A delimitação da competência na Federação Brasileira: uma análise do deslocamento de competência para o julgamento dos crimes contra os direitos humanos no Brasil.** 2015 – Monografia – Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal.** 21. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

PEDROSA, S. **Federalização dos crimes contra os direitos humanos: garantia ao cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais.** Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

PIOVESAN, F; VIEIRA, R. S. **Federalização de crimes contra os direitos humanos: o que temer?** ISSN 1676-3661, ANO 13 - Nº 150 - Maio/2005.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos.** 4. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

RIBEIRO, R., SANTIAGO, Y. **Constitucionalidade da federalização dos crimes que violam gravemente direitos humanos à luz dos princípios constitucionais e da responsabilidade do Brasil decorrente dos pactos internacionais de que é signatário.** V. 11, N. 2, 2018 ISSN 2237-4469. Disponível em <https://repositorio.unp.br/index.php/juris/article/view/1893>. Acesso em 30

de abril de 2021.

ROSARIO, C. **O Incidente de Deslocamento de Competência para a Justiça Federal**. Monografia – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente/ São Paulo, 2013.

SPIELER, P.; MELO, C.; CUNHA, J. **Direitos Humanos**. 2014. Disponível em https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direitos_humanos_2014-2_aluno.pdf. Acesso em 20 de abril de 2021.

XAVIER, Fernando. **Sobre a ampliação dos legitimados para o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC)**. 2013. Revista Constituição e Garantia de Direitos. ISSN 1982-310x.

DOSSIÊ

Relacionalidade entre Política e Ciência Moderna

Luciano Vaz Ferreira¹

ENSAIO

CYBERSECURITY AND RANSOMWARE IN THE BRAZILIAN GOVERNMENT

CIBERSEGURANÇA E RANSOMWARE NO GOVERNO BRASILEIRO

ABSTRACT:

The increasing reliance on digital services and the lack of a solid cybersecurity infrastructure and framework have made Brazil one of the biggest targets for cyberattacks in the world. One increasingly common type of attack is known as ransomware, in which perpetrators lock systems and databases and demand money to unlock them. The essay aims to provide an overview of ransomware as a threat to cybersecurity in the public sector, with special attention to the Brazilian context. Therefore, the Brazilian institutional and legal framework for cybersecurity and ransomware control is examined. From a methodological point of view, the study is limited to a literature review composed of academic scholarship and official documents (international and national) on the subject. As a partial result, it was found that the issue of cybersecurity and ransomware has been gradually included in the government's agenda through strategic documents, new organizational structures, legislative reforms, and international cooperation measures.

Keywords: Cybersecurity; Ransomware; Brazil; Government.

RESUMO:

A confiança crescente nos serviços digitais e a falta de uma infraestrutura e de um framework sólido de cibersegurança fizeram do Brasil um dos maiores alvos de ciberataques do mundo. Um tipo de ataque cada vez mais comum é conhecido como ransomware, em que os perpetradores bloqueiam sistemas e bases de dados e exigem dinheiro para o desbloqueio. O ensaio tem como objetivo fornecer uma visão geral do ransomware como uma ameaça à cibersegurança no sector público, com especial atenção para o contexto brasileiro. Sendo assim, é examinado o framework institucional e jurídico brasileiro para a cibersegurança e o controle de ransomware. De um ponto de vista metodológico, o estudo limita-se a uma revisão bibliográfica composta por pesquisas acadêmicas e documentos oficiais (internacionais e nacionais) sobre o tema. Como resultado parcial, verificou-se que as questões de cibersegurança e de ransomware foram gradualmente incluídos na agenda do governo por meio de documentos estratégicos, novas estruturas organizacionais, reformas legislativas, e medidas de cooperação internacional.

Palavras-chave: Cibersegurança; Ransomware; Brasil; Governo.

INTRODUCTION

In recent years, Brazil has undergone an intense digitalization process that has impacted various sectors of society, including the government. The increasing dependence on digital services and the lack of a solid cybersecurity infrastructure and framework have made Brazil one of the biggest targets for cyberattacks in the world. One increasingly common type of attack is known as ransomware, in which perpetrators lock

systems and databases and demand money to unlock them. Public organizations in Brazil have already been victims of ransomware, most notably the recent incident at the Superior Court of Justice, which is considered the worst cyberattack in Brazil's history.

The essay aims to provide an overview of ransomware as a cybersecurity threat in the public sector, with special attention to the Brazilian context. Therefore, the Brazilian institutional and legal framework for cybersecurity and ransomware

¹ Ph.D. in International Strategic Studies (UFRGS). Professor at University of Brazilian Air Force (UNIFA) and Federal University of Rio Grande (Brazil). lvazferreira@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-7174-4109>

control is examined. From a methodological point of view, the study is limited to a literature review composed of academic scholarship and official documents (international and national) on the subject.

The essay is divided into two parts. The first part analyzes the digitalization process of society, the emergence of electronic and digital government, the advances in cybersecurity threats, the conceptual aspects of ransomware and the role of the Budapest Convention. The second part focuses on Brazil, including an analysis of the Brazilian government's progress in digitalization, the inclusion of cybersecurity in the federal government's agenda, and the challenges of creating an institutional and legal framework to control ransomware.

DIGITAL GOVERNMENT AND RANSOMWARE

In recent decades, the world has been fundamentally transformed by the emergence of new information and communication technologies such as artificial intelligence, Big Data, the Internet of Things, and cloud computing. By analyzing data collected on the Internet (such as location, age, and personal preferences), it is possible to provide information and services to a user according to his network behavior, thus creating a “customized” experience (MAYER-SCHONBERGER; CUKIER, 2013). The expansion of the use of cyberspace has created new opportunities for shopping (e-commerce), managing finances (e-finance), studying (distance learning), working (home office), moving (mobility apps), building interpersonal relationships (social networks), and governing (digital government). The recent Covid 19 pandemic appears to have further accelerated this process.

The digitalization of society has also changed the actions of States and governments. One of the first experiences was with the beginning of computer development in the 1990s,

when the idea of e-government emerged. The goal was to provide government information and services through the Internet and other digital means (WEST, 2004, p. 16). The implementation of e-government includes different stages: a) the exclusive provision of electronic content on a website; b) the opening of interactive communication channels; c) the provision of online services; d) the full digital integration between different sectors (UNITED NATIONS, 2002). The OECD (2020) is already taking this model to a higher level in the form of “digital government”, which includes a continuous government digitalization policy; the use of data as a standard method for planning, implementing, and monitoring public policies; government as a platform with a focus on the user experience; comprehensive transparency of government data and the policy-making process; and proactivity in developing digital solutions.

Despite potential gains in efficiency and effectiveness, the increasing reliance on digital services also introduces new vulnerabilities. In recent years, personal computers, businesses, network infrastructures, and governments have repeatedly been targets of cyberattacks. Although there are no reliable statistics on the subject, it is estimated that thousands of attacks take place every day, causing millions of dollars in losses². The attackers' motives vary and can be money, fame, promoting an ideological movement, or waging a cyberwar sponsored by a foreign state (KALLIEROS, GERMANOS, KOLOKOTRONIS, 2021, p. 04). In this context, one of the key aspects of the digitalization of society is the development of cybersecurity capabilities, defined as “the ability to protect or defend the use of cyberspace from cyberattacks” (KISSEL, 2011, p. 57). With the advent of e-government, public institutions also have their own cyber vulnerabilities and require cybersecurity investments.

An increasingly common type of cyberattack is ransomware. This is the use of some type of code or malicious software (malware) to

² Several organizations, usually cybersecurity service providers and law enforcement agencies, frequently publish statistics on cyberattacks, but their sources and methods are not presented.

extort money (ransom) from other users (MARION; TWEDE, 2020, p. 351). First, the criminal invades and controls a user's devices to prevent access to his files, such as photos, spreadsheets, and other documents. In exchange for releasing the victim's access, the criminal demands payment of a certain amount and sets a deadline. If the payment is not made, the perpetrator can increase the demanded amount, destroy the data, or reveal sensitive information. The first ransomware cybercrime spread via floppy disk in 1989, known as PC Cyborg. Over the decades, new methods of spreading have been developed. Currently, mainly spearphishing emails are used for this type of cybercrime.

Ransomware victims may suffer from temporary or permanent loss of sensitive data, disruption of regular operations, financial losses in recovering their files and systems, and possible damage to the reputation of a particular organization (UNITED STATES OF AMERICA, 2017). It is common for a ransom to be paid to the criminals to minimize the damage caused (HOLT; BOSSLER; SEIGFRIED-SPELLAR, 2018, p. 157). This payment is made with crypto assets, as this guarantees a secure and secret transfer that is difficult to trace (MARION; TWEDE, 2020, p. 351).

Sonicwall (2022, p. 29) estimates that the number of ransomware incidents doubled between 2020 and 2021, reaching the mark of 623.3 million attacks per year. This means that there is a ransomware attack every 20 seconds. Although the targets are usually enterprises, attacks on critical infrastructure and public institutions have increased.

The Center for Strategic & International Studies (CSIS) (2022) has compiled some of the most significant ransomware attacks on public administrations worldwide since 2006: 1) San Francisco Municipal Transportation Agency, USA, the public transportation payment system was blocked (November 2016); 2) Ukraine's Infrastructure System (June 2017); 3) Baltimore City Emergency Services, USA (March 2018); 4) Atlanta City Government, USA, with a loss of 2.6 million of dollars (March 2018); 5) Hospital

Administration System in Germany, which caused the death of a patient who was ultimately transferred to the wrong hospital (September 2020); 6) Scottish Environment Protection Agency (December 2020); 7) Colonial Pipeline, the largest fuel pipeline in the United States, with a \$5 million ransom payment (March 2021); 8) Ireland's Public Health System (May 2021); 9) CS Energy, a state-owned company in Australia, (December 2021); 10) Costa Rica's Ministry of Finance (April 2022).

Ransomware is a transnational threat, which increases the complexity of its control (HOLT; BOSSLER; SEIGFRIED-SPELLA, 2018, p. 27). One of the main problems is related to authorship, as it is very difficult to determine the identity, nationality, origin, or organization of the criminal (SINGER; FRIEDMAN, 2014, p. 74). Another important aspect is the fact that criminalization and processing of a possible ransomware claim is a prerogative of national sovereignties. This means that a country that is the target of a transnational cybercrime cannot take police or judicial action in another country, as this is a violation of sovereignty. In this context, the consent of the foreign country or international instruments, such as bilateral legal cooperation agreements, is required.

One of the most important initiatives in this area is the Convention against Cybercrime (Budapest Convention), which was drawn up by the Council of Europe in 2001. Its goal is to promote international cooperation among member States in combating cybercrime and to establish common measures (MARION; TWEDE, 2020, p. 76-78). The Convention obliges to criminalize certain acts and to harmonize the legislation of the participating States. It also allows for the maintenance of channels of communication between jurisdictions (police and judiciary) which includes, for example, the exchange of information, the sharing of evidence, and joint operations.

Unfortunately, the language of the Budapest Convention has not kept pace with recent technological advances, so devices and systems that were in use when the Convention

was written are now obsolete (CLOUGH, 2012, p. 375; MARION; TWEDE, 2020, p. 78). There is no specific definition of ransomware in the international treaty, so it can be broadly categorized under the offense of invasion of electronic device. This would be sufficient to use the international cooperation mechanisms provided in this treaty to help investigate and deal with these crimes. One problem for which there is no obvious solution is the countries that refuse to cooperate or bind themselves to the international treaty, thus becoming safe havens for this type of activity (CLOUGH, 2012, p. 370).

THE BRAZILIAN CONTEXT

Brazil has had experience with digitalization in the federal government since 2000, when the first working groups and projects in this area began. In the following years, several committees, permanent structures, programs, and legislative reforms were created to develop information and communication technology in the Brazilian public administration. In terms of strategic planning, several guiding documents were created and regularly revised³.

As a result, the Brazilian federal government has implemented several initiatives, such as the creation of systems for digital certification, open data availability, procurement, human resources management, business registration, and tax and labor inspection. In recent years, the unification of the different databases and communication channels with citizens has been intensified, especially in the context of pandemics. Currently, Brazilian citizens have access to more than 1,000 digital public services of a federal nature. These include access to social security programs, issuing documents, applying for public licenses and permits for certain activities, and making personal appointments with public institutions, among others. The Brazilian judiciary, both at the federal and state levels, has made an

intense movement to digitize its activities since 2006. Currently, most court proceedings are conducted electronically.

Although Brazil has not yet reached the final stage of digitizing its administration, which would mean full integration of the different systems, the increase in data flow and online delivery of Brazilian public services is remarkable. This means that Brazil is increasingly exposed to its potential cybersecurity vulnerabilities. According to a 2022 survey conducted by Sonicwall (2022), Brazil already ranks as the fourth most ransomware-attacked country (public and private sectors), behind only the United States (1st), Germany (2nd) and the United Kingdom (3rd).

The first cases involving Brazilian public institutions have already been registered. In 2020, the database of the Superior Court of Justice (STJ), one of the largest federal courts in the country, was attacked, making its systems inaccessible. As a result, deadlines for thousands of cases were suspended, causing significant delays in the delivery of court service. This was considered the worst cyberattack in the country's history (BRASIL, 2021). A similar case was the ransomware attack on the Rio Grande do Sul State Court (TJ-RS), which demanded a ransom of \$5 million of dollars. Also in the same year, the computer systems of the port of the city of Fortaleza, operated by the state-owned company Companhia Docas do Ceará, were blocked for several days, resulting in heavy losses as electronic operations such as the control and issuance of cargo had to be performed manually (BRITO, 2019).

Given the inevitable increase in ransomware attacks, it is appropriate to analyze whether Brazil has an institutional and legal framework that helps protect and control this threat in public institutions. In this context, two approaches are presented: ransomware prevention, represented by the maintenance of cybersecurity policies in public organizations; the processing and punishment of these acts related

³ General Information and Communication Technology Strategy (started in 2008 and updated until 2015), Digital Governance Strategy (2016), Brazilian Digital Transformation Strategy (2018) and the Digital Government Strategy for the Period 2020 to 2022.

to ransomware, represented by the existence of national legislation aimed at assigning responsibility when incidents occur.

In 2000, the Brazilian federal government began developing its cybersecurity policy. The topic became increasingly present in official documents and new organizational structures were created. This process was favored by two important facts: the hosting of mega-events in Brazil (World Cup and Summer Olympic Games), which required capabilities to protect against cyberattacks, and the emergence of Wikileaks, which allegedly indicated possible espionage against the Brazilian government.

Among the various structures that have been developed, it is worth mentioning the creation of the Cabinet for Institutional Security of the Presidency of the Republic (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI) in 2003 and the Center for Prevention, Treatment and Response to Cyber Incidents in Government, in 2006. In 2010, the GSI produced the Green Paper on Cybersecurity, which established general guidelines. In parallel, Brazil has also introduced a cyber defense policy⁴.

In the following years, Brazil implemented a number of national legal norms that indirectly addressed cybersecurity: The Cybercrime Law of 2012, which amended the Brazilian Criminal Code to criminalize acts related to cybercrime⁵; the Civil Rights Framework for the Internet (Marco Civil da Internet) of 2014, which is responsible for establishing principles, guarantees, rights, and obligations for Internet use in Brazil; the General Data Protection Law (Lei Geral de Proteção de Dados - LGDP) of 2018, which regulates the processing of personal data to protect the fundamental rights of freedom, privacy, and free development of the natural person. In 2018, the National Information Security Policy was

published. Finally, in 2020, the most important document to date in this area, the National Cybersecurity Strategy (E-Ciber), was published.

The LGPD, which addresses both private and public organizations, makes some interesting contributions to cybersecurity. According to the “security principle” (Article 6, VII and Article 46), data controllers (such as public organizations) must minimize exposure to threats by implementing security, technical and administrative measures to protect personal data from unauthorized access and accidental or unlawful destruction, loss, alteration, disclosure, or any form of inappropriate or unlawful processing (MASSENO; MARTINS; FALEIROS JÚNIOR, 2020, p. 08-09). The National Data Protection Authority (ANPD), which is responsible for monitoring and enforcing sanctions in this area, may establish minimum technical security standards (Article 46, §1). Security incidents (such as a ransomware attack) must be reported to the ANPD and the affected individuals (Article 48). The data affected, the risks involved, and the measures taken to reverse and mitigate the incident must be outlined.

Despite reported efforts, Brazil has traditionally been considered a country with modest cybersecurity policies. The recent National Cybersecurity Strategy, while highlighting the importance of strengthening the issue in the Brazilian context, has been criticized for being more of a “letter with good intentions” than a document with clear implementation goals, monitoring mechanisms, and a budget plan. Another point concerns the overreliance on the GSI and the low level of dialog with private actors and other sectors of civil society (HUREL, 2021 p. 21, 32).

It is important to note that recent efforts have focused on the Brazilian federal executive branch, and the extension to other branches

⁴ Cyber defense is the development of offensive and defensive cyber capabilities in the context of armed conflict, a recurring task of military institutions. Brazil referred to the issue in the National Defense Policy of 2005 and in the National Defense Strategies of 2007 and 2012. In 2010, the Cyber Defense Center was established, and in 2014, the Joint Cyber Defense Command was created.

⁵ The law was created in response to an incident in which intimate photos of a famous Brazilian actress were published after her electronic device was hacked.

(legislative and judicial) and other federated entities of the Brazilian Republic is uncertain. Considering that Brazil has 26 States, one Federal District, and 5,568 municipalities with widely varying digital and cybersecurity capabilities, concerns about vulnerability to cyberattacks and potential ransomware attacks do not appear to be exaggerated.

An additional concern for cybersecurity of public institutions in Brazil is the issue of perpetrator responsibility in ransomware incidents, which can theoretically serve as a deterrent. As this is still an emerging practice, there is no provision in Brazilian criminal law for the specific criminal conduct associated with ransomware. However, the Brazilian Criminal Code provides for some behaviors defined as cybercrimes that can be applied in these situations.

According to the Brazilian Criminal Code, ransomware can be classified as follows: (a) intrusion into a computer device (Article 154-A) for unauthorized access to the system; (b) electronic fraud (Article 171, § 2-A) for inducing error; (c) extortion (Article 158) for demanding a ransom; (d) attack on the security of public utilities (Article 265) or interruption or disruption of telegraph, telephone, computer, telematics, or utility information service (Article 266), if essential services are involved (WENDT; MASSENO, 2017, p. 11).

In addition to criminal responsibility for ransomware, recent Brazilian legislation (LGPD) also provides penalties for individuals and institutions that are negligent in implementing cybersecurity measures and incident response. The data controller and data processor associated with public entities may be held liable if they cause harm to the data subject (Article 42 of the LGPD). In this context, the improper collection of user data in a ransomware situation, the deletion of such data or even the unavailability of the electronic service can be mentioned as possible damages. The National Data Protection Authority may impose sanctions on public entities, such as a public reprimand, publication of the breach, suspension or prohibition of data processing. In addition,

public officials may lose their posts and be ordered to compensate the public administration. The data subject may also file a claim for damages in the Brazilian courts to obtain compensation for possible losses (Article 52).

Regarding international cooperation in the fight against cybercrime, Brazil has taken its first steps. In 2019, Brazil was invited to join the Budapest Convention. The Federal Prosecution Service (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020) expressed its support for Brazilian accession, following the example of other Latin American countries (Argentina, Chile, Costa Rica, Dominican Republic, Panama, Paraguay, and Colombia). The instrument would be a step forward in harmonizing Brazilian legislation according to international standards and in strengthening international cooperation in investigations, evidence gathering, and extradition related to cybercrime in general.

The agreement obligates all signatories to cooperate, which allows for the expansion of cooperation with countries that have not yet signed a bilateral agreement in criminal matters with Brazil. The international treaty maintains direct contact points between authorities, which allows the existence of communication channels that can be accessed quickly and are available 24 hours a day. It is even possible to directly access databases and digital evidence hosted in other countries, if they agree. The potential obsolescence of the agreement has been minimized by the Federal Prosecution Service as it is indicated that the States Parties usually maintain working committees in which there is a mutual evaluation of the efforts implemented in the national legal systems and a continuous exchange of experiences (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020). Despite the lack of direct mention of ransomware, the fight against this transnational crime could certainly benefit from the mechanisms of the treaty.

In 2021, Brazil finally signed the Budapest Convention. Currently, the document is awaiting presidential sanction. The lack of public debate in this process has been sharply criticized by activists

and civil society groups. They believe that implementing the Budapest Convention without reservations could mean limiting fundamental rights in Brazilian legislation on the use of cyberspace (COALIZATION OF RIGHTS IN THE NETWORK, 2022).

CONCLUSION

The digitalization of society is advancing and directly impacting the redesign of public institutions. As digital government becomes a reality, more attention needs to be paid to cybersecurity. This is especially true for the spread of ransomware, which is characterized by the use of some type of code or malicious software to extort money from other users. Victims have suffered the loss of sensitive data, disruption of their operations, financial losses and damage to their reputation. There are already records of several public institutions being attacked around the world. As this is a complex, transnational crime, its control requires the establishment of international cooperation mechanisms.

Although the Brazilian public sector has not yet reached the stage of full digitalization of its functions, it is already advanced in this regard. It should be noted that the issue of cybersecurity has been gradually included in the government's agenda, through the elaboration of strategic documents and the creation of organizational structures dedicated to this issue. There are also some legislative reforms in this area, such as the implementation of the General Data Protection Law, which dedicates part of its provisions to cybersecurity. Brazilian law appears to criminalize acts similar to ransomware and to place the responsibility for maintaining cybersecurity systems on public actors and institutions. Finally, the country appears to be making progress in international cooperation.

This is a small exploratory contribution on the topic of cybersecurity and ransomware in Brazilian public institutions, a subject that is still neglected in public and academic debate. Given

the increasing number of incidents in Brazil and the importance of the topic, it is hoped that new research will emerge from the issues raised in this essay.

BIBLIOGRAPHY

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*, 2021. Available on: < <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454634&ori=1>>. Accessed on 15 jun. 2021.

BRITO, Paulo. *Porto de Fortaleza completa 7 dias refém de ransomware*. CISO Advisor, 2019. Available on: < <https://www.cisoadvisor.com.br/porto-de-fortaleza-completa-7-dias-refem-de-ransomware/>>. Accessed on: 21 jul. 2021.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. *Significant Cyber Incidents Since 2006*. Available on: <<https://www.csis.org/programs/strategic-technologies-program/significant-cyber-incidents>>. Accessed on: 15 jun. 2022.

CLOUGH, Jonathan. The Council of Europe Convention and Cybercrime: Defining 'Crime' in a Digital World. *Criminal Law Forum*, v. 23, p. 363-391, 2012.

COALIZAÇÃO DE DIREITOS NA REDE. *Carta aos Membros do Senado Federal sobre a Convenção de Budapeste*. Available on: <<https://direitosnarede.org.br/2021/10/21/carta-aos-membros-do-senado-federal-sobre-a-convencao-de-budapeste/>> Accessed on: 13 jun. 2022.

HOLT, Thomas; BOSSLER, Adam; SEIGFRIED-SPELLAR, Kathryn. *Cybercrime and Digital Forensics: An Introduction*. New York: Routledge, 2018.

HUREL, Louise Marie. *Cibersegurança no Brasil: Uma Análise da Estratégia Nacional*. 2021. Available on: <<https://igarape.org.br/ciberseguranca-no-brasil-uma-analise-da-estrategia-nacional/>>. Accessed on: 15 jun. 2022.

- KAVALLIEROS, Dimitrios; GERMANOS, Georgios; KOLOKOTRONIS, Nicholas. Profiles of Cyber-Attackers and Attacks. In: KOLOKOTRONIS, Nicholas; SHIAELES, Stavros (Org.). *Cyber-security Threats, Actors, and Dynamic Mitigation*. Boca Raton: CRC Press, 2021, p. 01-26.
- KISSEL, Richard. *Glossary of Key Information Security Terms*. Washington: U.S. Department of Commerce, 2011.
- MARION, Nancy E; TWEDE, Jason. *Cybercrime: An Encyclopedia of Digital Crime*. 1 ed. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2020.
- MASSENO, M. D.; MARTINS, G. M.; FALEIROS JÚNIOR, J. L. M. A segurança na proteção de dados: entre o RGD europeu e a LGPD brasileira. *REVISTA DO CEJUR/TJSC*, v. 8, p. 01-28, 2020.
- MAYER-SCHONBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. *Big Data: A Revolution that Will Transform How We Live, Work and Think*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2013.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ofício nº 736/2020-SUBCAP/SEJUD/PGR*. 2020. Available on: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Oficio736DaviAlcolumbre.pdf>>. Accessed on: 15 jun. 2022.
- OECD. *The OECD Digital Government Framework: Six Dimensions of a Digital Government*. OECD, 2020.
- SINGER, P.W.; FRIEDMAN, Allan. *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- SONICWALL. *2022 Sonicwall Cyber Threat Report*. Available on: <<https://www.sonicwall.com/2022-cyber-threat-report/>>. Accessed on: 15 jun. 2022.
- UNITED NATIONS. *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. 2002. Available on: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/english.pdf>>. Accessed on: 13 jun. 2022.
- UNITED STATES OF AMERICA. *How to Protect your Networks from Ramsonware*. 2017. Available on: <<https://www.justice.gov/criminal-ccips/file/872771/download>>. Accessed on: 15 jun. 2022.
- WALL, David. *Crime and the Internet*. New York: Routledge, 2001.
- WENDT, E.; MASSENO, M. D. O Ransomware na Lei: Apontamentos Breves de Direito Português e Brasileiro. *REVISTA ELETRÔNICA DIREITO & TI*, v. 1, p. 01-13, 2017.
- WEST, Darell M. E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 15-27, Jan./Fev. 2004.