



## Sumário

"GLOBAL PLAYER" OU ESPECTADOR NAS MARGENS ?  
A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER" DEFINIÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA  
O BRASIL

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel

QUESTÕES GEOGRÁFICAS CONTEMPORÂNEAS  
"AINDA SOBRE O GENOCÍDIO EM RUANDA"

Capitão de Mar-e-Guerra (RM1-CA) Nilson da Silva Moreira

A ANATOMIA DE UM JOGO DE GUERRA DIDÁTICO

Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio José Neves de Souza

FLUXOS INTERNACIONAIS E DILEMAS SOCIAIS DA INTEGRAÇÃO  
REGIONAL EUROPÉIA

Sabrina Evangelista Medeiros

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: SERÁ? – REFLEXÕES SOBRE  
O PACTO FEDERATIVO.

Capitão de Mar-e-Guerra André Panno Beirão

REFLEXÕES SOBRE ALGUNS POUCOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS

Capitão-de-Fragata Mauricio Bruno de Sá

PROBLEMAS PARA O JULGAMENTO E A TOMADA DE DECISÃO  
NA APLICAÇÃO DO ESTUDO DE ESTADO-MAIOR - EEM

Capitão-de-Fragata (IM) Roberto Pinto de Araújo

A PARTICIPAÇÃO DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO AMBIENTE  
ACADÊMICO: UMA COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR

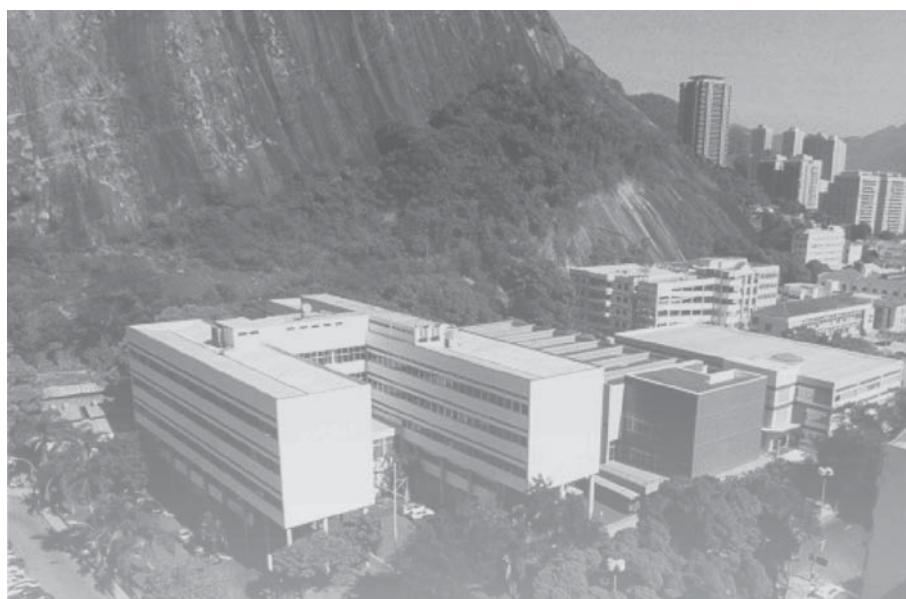
Contra-Almirante Walter Carrara Loureiro



“NAVALE BELLVM NAVTIS DOCERE”



# REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL



ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
Av. Pasteur, nº 480, Praia Vermelha  
Urca - Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
22290-240



## NOSSA CAPA:

Visconde de Inhaúma em litografia de SISSON, publicada na Galeria dos Brasileiros Ilustres, Rio de Janeiro 1859/1861.

ISSN - 1809-3191

Revista da Escola de Guerra Naval	Rio de Janeiro	nº 12	p. 1-184	Dezembro 2008
-----------------------------------	----------------	-------	----------	---------------



ISSN 1809-3191

# REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Número 12

dezembro de 2008

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é um periódico especializado que tem como objetivo publicar, disseminar e promover o intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de informações nas seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégia; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão.

Este periódico visa a proporcionar uma maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade acadêmica, publicando textos científicos e **acadêmicos**.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e **informado** à Escola de Guerra Naval.

Os trabalhos poderão ser apresentados por civis e militares, conforme as Normas para Publicação citadas na última página de cada volume e constante do site [www.egn.mar.mil.br](http://www.egn.mar.mil.br).

Revista da Escola de Guerra Naval  
Direitos desta edição reservados à EGN  
Av Pasteur, 480, Praia Vermelha, Rio de Janeiro, RJ.  
CEP 22.290-240  
Tel (21) 2295-7882

Publicação semestral, editada em português, inglês e espanhol, de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

## COMANDANTE DA MARINHA

Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto

## CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Almirante-de-Esquadra Aurélio Ribeiro da Silva Filho

## DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Contra-Almirante Walter Carrara Loureiro

## CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ENSINO

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

## VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Capitão-de-Mar-e-Guerra Márcio Mota Miranda

## CONSELHO EDITORIAL

### Editor Responsável

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco José de Matos

### Editores Adjuntos

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de Carvalho Roth

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco E. Alves de Almeida

Capitão-de-Mar-e-Guerra William de Souza Moreira

Capitão-de-Fragata Hélder Pereira da Silva

Capitão-de-Corveta (T) Patrícia Ajust de Azevedo

Professora Dra. Sabrina Evangelista Medeiros

Professor Dr. Renato Petrochi

Professor Dr. Nival Nunes de Almeida

Professora Dra. Ana Cristina Reif

### Programador Visual

Capitão-Tenente (T) Carlos Cesar Arigoni Maia

### Programador Visual Adjunto

Servidor Civil Josenildo Bezerra Cavalcante

### Revisor Ortográfico

Primeiro-Tenente (RM2-T) Ana Beatriz Baía Tozzini

### Gestor Financeiro

Capitão-de-Corveta (IM) Sergio de Oliveira Ligeiro

## CONSELHO CONSULTIVO

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores  
Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal  
Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diégues  
Vice-Almirante Afonso Barbosa  
Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva  
Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis  
Professor Dr. Alcides Costa Vaz – UNB  
Professor Dr. Antônio Celso Alves Pereira – UFRJ

Professor Dr. Eurico Figueiredo – UFF  
Professor Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva – UFRJ  
Professor Dr. José Murilo de Carvalho – UFRJ  
Professor Dr. Manfred Nitsch (LAI – FUB)  
Professor Marcio Scarlecio (PUC/RJ/UCAM)  
Professor Dr. Williams Gonçalves (UERJ/UFF)  
Professora Dra. Angela da Rocha (UFRJ)  
Professora Dra. Mônica Herz (PUC/RJ)

Revista da Escola de Guerra Naval. – n. 12(dez. 2008) - . – Rio de Janeiro :  
Escola de Guerra Naval , 1968-  
v. ; 27 cm.  
Semestral  
ISSN 1809-3191

1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval.  
II. Título.

CDD 359.00981

## **PALAVRAS DO DIRETOR**

---

No campo dos Estudos Estratégicos, novos e antigos desafios alcançam o ano de 2009. A par da conjuntura político-estratégica mundial em contínua evolução, a publicação pelo Governo brasileiro da Estratégia Nacional de Defesa, em dezembro de 2008, elevou o patamar de discussão e de participação da sociedade nos temas ligados à Defesa, ampliando a demanda por conhecimento especializado.

A Escola de Guerra Naval (EGN) vem buscando, em consonância com orientações do Estado-Maior da Armada, tornar-se um centro de excelência no ensino e na pesquisa no campo da Defesa Nacional. Para tal, tem adotado uma série de iniciativas, entre elas a ampliação do intercâmbio e da cooperação com universidades e centros de pesquisas, e o aprimoramento de sua Revista, veículo de divulgação da produção acadêmica.

A Revista da EGN é um periódico especializado que tem como objetivo publicar, disseminar e promover o intercâmbio de informações e ideias, em níveis nacional e internacional, nas seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégia; Relações Internacionais; Direito Internacional; e Gestão. Trata-se de um espaço para a publicação de textos científicos, notadamente nas temáticas relacionadas com a Política e a Estratégia marítima, sendo, desse modo, um importante canal de aproximação e integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade acadêmica.

Tenho, pois, a renovada satisfação de apresentar a 12ª edição da Revista da EGN e destaco o seu Conselho Editorial, que busca continuamente aprimorar os padrões de qualidade dos artigos, da diagramação e da circulação da revista, editada nos idiomas português, inglês e espanhol.

Assim sendo, renovo o convite aos pesquisadores que se dedicam às temáticas citadas, para que enviem suas contribuições científicas ao nosso Conselho Editorial, de modo que, em benefício de todos, a Revista da EGN siga seu processo de aprimoramento.

Boa leitura!



**WALTER CARRARA LOUREIRO**  
Contra-Almirante  
Diretor

# Sumário

## ARTIGOS

- “GLOBAL PLAYER” OU ESPECTADOR NAS MARGENS ? A “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER” DEFINIÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL  
Prof. Dr. Kai Michael Kenkel ..... 06
- QUESTÕES GEOGRÁFICAS CONTEMPORÂNEAS “AINDA SOBRE O GENOCÍDIO EM RUANDA”  
Capitão de Mar-e-Guerra Nilson da Silva Moreira ..... 58
- A ANATOMIA DE UM JOGO DE GUERRA DIDÁTICO  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio José Neves de Souza ..... 79
- FLUXOS INTERNACIONAIS E DILEMAS SOCIAIS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL EUROPEIA  
Prof. Dra. Sabrina Evangelista Medeiros ..... 96
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: SERÁ? – REFLEXÕES SOBRE O PACTO FEDERATIVO.  
Capitão-de-Fragata André Panno Beirão ..... 116
- REFLEXÕES SOBRE ALGUNS POUCOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS  
Capitão-de-Fragata Mauricio Bruno de Sá ..... 135
- PROBLEMAS PARA O JULGAMENTO E A TOMADA DE DECISÃO NA APLICAÇÃO DO ESTUDO DE ESTADO-MAIOR - EEM  
Capitão-de-Fragata (IM) Roberto Pinto de Araújo ..... 158

## COMUNICAÇÃO

- A PARTICIPAÇÃO DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO AMBIENTE ACADÊMICO: UMA COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR  
Contra-Almirante Walter Carrara Loureiro ..... 169

## RESENHA

- WHAT IS MILITARY HISTORY  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Eduardo Alves de Almeida ..... 177
- Biblioteca da EGN ..... 179
- Normas para publicação na Revista da EGN ..... 180

**GLOBAL PLAYER OU ESPECTADOR NAS MARGENS?  
A “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER”:  
DEFINIÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL†**

---

Bem-aventurados os pacificadores, porque serão chamados filhos de Deus.

— Mateus 5:9—

**Prof. Dr. Kai Michael Kenkel\***

*Kai Michael Kenkel é Professor Assistente do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Possui graduação com distinção pela Johns Hopkins University e mestrado e doutorado pelo Institut Universitaire de Hautes Études Internationales da Universidade de Genebra. De 2004 a 2007 foi Postdoctoral Fellow do Centre of International Relations da Universidade de British Columbia em Vancouver, Canadá. Esteve como pesquisador visitante em universidades do Canadá, do Brasil e da África do Sul. Cidadão alemão, é especialista em operações de paz e publicou também sobre relações cívico-militares, armas de fogo e processo decisório de política de defesa em vários países.*

RESUMO

À medida que o perfil do Brasil na política global se amplia, a política externa e de segurança do país encontram novos desafios e debates que trazem consigo a necessidade de interrogação sobre novos conceitos e de mapear respostas a novos problemas e um arcabouço mais amplo de responsabilidades. Uma das questões mais prementes é a da intervenção humanitária. Se o Brasil deseja avançar com seriedade e eficácia um papel como “global player” assim como de líder continental, deverá desenvolver uma resposta adequada à noção emergente de uma “responsabilidade de proteger” e identificar concordâncias e discordâncias entre este conceito e as suas prioridades internacionais. Esse artigo procura proporcionar as bases analíticas para uma discussão frutífera sobre o conceito no âmbito da comunidade brasileira de especialistas, com a meta de desenvolver um debate acadêmico de alta relevância política.

Palavras-chave: responsabilidade de proteger – intervenção humanitária – soberania - direitos humanos

---

† O autor agradece a colaboração de Manoela Assayag de Magalhães Souza e Natalia Rayol Fontoura na confecção da versão desse texto em língua portuguesa, assim como os comentários da Professora Mônica Herz. Na ausência de indicação contrária as fontes em língua estrangeira foram traduzidas livremente no âmbito desse texto. Quaisquer erros que permanecem são de inteira responsabilidade do autor.

\* E-mail: kenkel@puc-rio.br

Endereço: Instituto de Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

R. Marquês de São Vicente, 225 - Vila dos Direitórios, Casa 20, Gávea - Rio de Janeiro, RJ, Brasil - 22451-900 - Telefone: +55 21 3527-1557

## ABSTRACT

As Brazil gains ever more stature in global politics, the country's foreign and security policy has encountered new challenges and debates which have brought with them the need to engage with new concepts and to map responses to emerging concerns as well as a broader set of responsibilities. One of the most pressing of these has to do with humanitarian intervention. If Brazil is to pursue seriously a role as a "global player" as well as a continental leader, it will need to develop an adequate response to the emerging notion of the "responsibility to protect" and identify similarities and differences at the intersection of that concept and its international profile. This article seeks to provide the analytical tools for a fruitful discussion of the concept in the Brazilian community of experts, with an eye to developing an academic discussion with a strong element of policy relevance.

Keywords: responsibility to protect – humanitarian intervention – sovereignty – human rights

À medida que se amplia a envergadura do Brasil no mundo, têm-se argumentado que a crescente influência do país deve se fazer refletir em seu perfil junto a organizações internacionais como as Nações Unidas. As atenções se concentram, principalmente, em torno da possibilidade de o Brasil vir a ocupar um assento permanente dotado de poder de veto em um Conselho de Segurança reformado. Deixando de lado outros temas, uma das principais questões que o Brasil precisará endereçar caso decida assumir o status de "global player" é sua posição a respeito das intervenções humanitárias e, especificamente, da emergência de uma suposta "responsabilidade de proteger" populações em risco por parte da comunidade internacional e do aval deste conceito pelas Nações Unidas.

Conforme ressaltou um importante líder militar ocidental, as intervenções humanitárias são controversas tanto quando acontecem, como no Kosovo, quanto quando não acontecem, como em Ruanda<sup>1</sup>. Por trás desta controvérsia está a tensão entre dois princípios centrais do sistema político internacional: a não-intervenção e os direitos humanos. Os recentes fracassos do Conselho de Segurança em proteger os direitos humanos desencadearam em alguns meios reações por uma mudança em favor dos direitos humanos no equilíbrio entre os dois princípios— subsiste, porém, uma igualmente vivaz defesa do manto de proteção oferecido pela inviolabilidade das fronteiras. Ao

<sup>1</sup> NAUMANN, Klaus. The Responsibility to Protect—Humanitarian Intervention and the Use of Military Force. *Canadian Military Journal*. v.5 n. 4 2004-2005. Disponível em <http://www.journal.forces.gc.ca/vo5/no4/humanitarian-eng.asp>. Acesso em: 31 outubro 2008; pp. 21-30. Aqui, pp. 22-23.

aceitar o prêmio Nobel da Paz por seu trabalho como secretário-geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan definiu sucintamente o dilema básico:

... if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?<sup>2</sup>

O objetivo deste artigo é oferecer uma análise preliminar de como esta questão pode ser respondida no caso brasileiro. O texto em seguida oferece um direcionamento sobre as questões e os dilemas básicos que compõem o debate em torno da intervenção humanitária e do conceito de “responsabilidade de proteger”, desenvolvido em 2001. Mais do que proferir definições arbitrárias ou do que se aventurar em prescrições políticas, a ideia é prover os instrumentos para um debate produtivo com alguma relevância política

Porque a discussão sobre intervenção humanitária e responsabilidade de proteger se relaciona a tantas questões mais amplas de política e de identidade nacionais, algumas das quais com potencial para se imbuir de forte carga emocional, é elemento-chave deste projeto uma clara definição das fronteiras da versão oficial do novo conceito. Com isso feito, o conceito poderá ser examinado em sua relevância e em sua adequação às necessidades das políticas externa e de defesa do Brasil. Em conformidade com esta visão, essas etapas constituem as três seções principais deste artigo.

Com o objetivo de esboçar o conceito em questão, a primeira seção apresenta as origens do conceito de “responsabilidade de proteger” (doravante referido também pela abreviação em língua inglesa, R2P), procurando delimitar aquilo que ele é e, em um esforço de se reduzir a emoção e de ampliar a precisão do discutido, aquilo que ele não é. Nesse ponto, a dinâmica histórica da tensão entre não-intervenção e direitos humanos é introduzida, com especial atenção para os aspectos afetando o mundo em desenvolvimento e para as recentes intervenções das grandes potências (como a invasão norte-americana do Iraque). Em seguida, a noção é definida minuciosamente conforme desenvolvida por uma comissão internacional de especialistas, e tem o extensivo aval conferido pelas Nações Unidas examinado com detalhes. A seção subsequente, responsável por abordar a interseção entre a política externa brasileira e a intervenção humanitária, perpassa brevemente a Constituição brasileira e a postura oficial do país a respeito de intervenções e da “responsabilidade de proteger”, com ênfase particular para a participação em

<sup>2</sup> ANNAN, Kofi. *We the Peoples: The Role of the UN in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: United Nations Department of Public Information, 2000; p. 48.



operações de paz sob o capítulo VII da Carta da ONU e para a liderança brasileira na MINUSTAH. A conclusão, por sua vez, busca vincular esta discussão mais detalhada com assuntos mais abrangentes e com as implicações de (uma possível) mudança na política externa brasileira.

Em nenhum momento este texto reivindica autoridade ou “exaustividade”; diversamente, guarda a sincera esperança de inaugurar uma discussão analítica dos elementos abrangidos. Particularmente naquilo que diz respeito à seção em que se justapõem o R2P e a política (externa) brasileira, as questões são apresentadas meramente sob o esforço de delimitação de um esquema básico de subtemas e de provimento dos instrumentos para uma discussão incipiente entre os especialistas nesses assuntos. A idéia tampouco perpassa a imposição de uma leitura sobre outra; pelo contrário, a intenção é ilustrar a dinâmica do debate de modo a orientar seu progresso do modo mais inclusivo possível. Com isso em mente, o autor tem a esperança de que esta breve apresentação seja suficiente como ponto de partida para uma frutífera discussão sobre este importante conceito.

### **Definindo a Responsabilidade de Proteger: as origens do conceito**

A noção de responsabilidade de proteger (ou R2P, como esta se tornou amplamente conhecida) busca equilibrar dois importantes conceitos – não-intervenção e respeito pelos direitos humanos – na esteira dos excessos realizados em nome de ambos que desencadearam centenas de milhares de mortes nos anos 1990. Acompanhando, por um lado, a apatia e a impotência da comunidade internacional diante do genocídio em Ruanda e, por outro, a intervenção da OTAN no Kosovo em 1999 (a despeito da carência de um consenso sobre sua natureza humanitária), o governo canadense reuniu um painel de especialistas internacionais com a tarefa de dar forma ao novo vínculo entre soberania, intervenção e direitos humanos. O convite a Gareth Evans, presidente da influente ONG International Crisis Group, e ao amplamente experiente diplomata argelino Mohamed Sahnoun para liderar o grupo, foi feito em agosto de 2000; a nomeação de mais 10 notáveis para serem membros da comissão ocorreu no mês seguinte.

A seleção dos membros da comissão realizou-se visando à inclusão de personalidades eminentes do Norte e do Sul globais, assim como de representantes das esferas militar, diplomática, política e acadêmica e de organizações internacionais. Além de Evans e Sahnoun, os membros da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados *International Commission on Intervention and State Sovereignty* ou ICISS (CIISE), como o órgão ficou conhecido, incluíram a jurista canadense Gisèle Côté-Harper; o ex-deputado norte-americano Lee Hamilton o acadêmico canadense Michael Ignatieff,

membro da Comissão Internacional Independente no Kosovo; o diplomata e parlamentar russo Vladimir Lukin; o general alemão Klaus Naumann, ex-presidente do Comitê Militar da OTAN e membro do *Panel on United Nations Peace Operations*; Cyril Ramaphosa, ex-secretário-geral do Congresso Nacional Africano e (presidente) da Assembléia Constituinte da África do Sul no pós-apartheid; o ex-presidente filipino Fidel Ramos; o ex-presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Cornelio Sommaruga; o ex-ministro das Relações Exteriores da Guatemala, Eduardo Stein; e Ramesh Thakur, acadêmico indiano envolvido no desenvolvimento das versões preliminares do *Comprehensive Test Ban Treaty* e da *International Campaign to Ban Landmines*.

A ICISS divulgou seu relatório, *The Responsibility to Protect*<sup>3</sup>, em dezembro de 2001. O patrocínio canadense à empreitada parece bastante lógico. Uma potência média com forte tradição em iniciativa para o estabelecimento de normas e em contribuição com operações das Nações Unidas – papéis combinados nas posições-chave exercidas pelo ministro canadense das Relações Exteriores na criação da prática com o secretário-geral Hammarskjöld em 1956<sup>4</sup>, o Canadá havia adotado desde 1996, e pretendia operacionalizar, o conceito de segurança humana, uma fusão da lógica tradicional de segurança com aquela de desenvolvimento<sup>5</sup>. A emergência do conceito de responsabilidade de proteger, traçado pelo relatório de 2001 da ICISS, constitui, portanto, um passo adiante na progressão de normas e de conceitos relacionados com a adaptação do conceito de segurança às exigências em mutação do mundo pós-Guerra Fria<sup>6</sup>. Esta evolução pode ser – e será, em seção subsequente – vinculada ao desenvolvimento de instrumentos de direito humanitário e de direitos humanos após o Holocausto e a Segunda Guerra Mundial.

Outra marca da abordagem canadense existente no conceito de responsabilidade de proteger é a tentativa clara de relacionar estas noções a políticas e escolhas concretas que possam ser implementadas pelos Estados. O relatório da ICISS nasceu desses esforços de adaptação dos conceitos e dos instrumentos à disposição da comunidade internacional, equilibrando o antigo

<sup>3</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

<sup>4</sup> Vide BELLAMY, Alex J., WILLIAMS, Paul e GRIFFIN, STUART. *Understanding Peacekeeping*. Malden: Polity Press, 2004; pp. 103-108.

<sup>5</sup> KENKEL, Kai Michael. *Whispering to the Prince: Academic experts and national security policy formulation in Brazil, South Africa and Canada*. Tese de Doutorado, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidade de Genebra, 2005; pp. 199-266. Disponível em <http://www.unige.ch/cyberdocuments/theses2004/KenkelKM/meta.html>; acesso em 31 outubro 2008.

<sup>6</sup> Sobre esta evolução, Vide mais em KENKEL, Kai Michael. "Norms, morality and intervention: Germany, Canada and UN peacekeeping". Artigo preparado para apresentação na 49ª Convenção Anual da International Studies Association, 26 – 29 março 2008, San Francisco, USA. Disponível em: [http://www.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished\\_manuscript&file\\_index=2&pop\\_up=true&no\\_click\\_key=true&attachment\\_style=attachment&PHPSESSID=a6e38217ec79648cfd76cea0060dc53d](http://www.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=a6e38217ec79648cfd76cea0060dc53d); acesso em 31 de outubro de 2008.

e o novo e forjando novas ferramentas e novos arcabouços de ação para a manutenção da paz e da segurança.

### **Objetivos da ICISS**

O trabalho da Comissão baseou-se na necessidade de equilíbrio do princípio da não-intervenção, cuja interpretação estrita levou àquilo que ela definiu como “horror da inação” nos casos da Bósnia, de Ruanda e da Somália, com a forte ação de motivação humanitária da OTAN no Kosovo, ainda que esta haja sido realizada sem consentimento ou consenso. Segundo Evans, o trabalho da ICISS foi expresso em termos de um dos dilemas fundamentais que emergem do conflito entre os princípios inerentes à soberania:

What should be the response of the international community when faced with situations of catastrophic human rights violations within states, where the state in question claims immunity from intervention based on longstanding principles of national sovereignty?<sup>7</sup>

Em outras palavras, de modo geral, a meta da Comissão era identificar os meios conceituais e concretos à disposição dos guardiões da segurança internacional em situações em que haveria um imperativo moral e legal de assistência às populações em grave perigo de seus governos escudados no recurso ao princípio da não-intervenção e da inviolabilidade de fronteiras. Ela estava às voltas com a oferta de uma solução para os momentos em que o princípio soberano da não-intervenção – nunca questionado como pilar da ordem no sistema internacional – torna-se, na síntese de Thakur, um “obstáculo à realização da liberdade”<sup>8</sup>.

Os objetivos mais concretos da Comissão foram pelo menos dois: primeiramente, a mudança dos termos do debate de uma perspectiva das potências interventoras e de seus supostos “direitos de intervenção” para aquela das vítimas potenciais e do direito destas à proteção, com a concomitante responsabilidade dos Estados-parte pelos instrumentos de direitos humanos e de direito humanitário para provê-la (a proteção)<sup>9</sup>. A segunda meta principal da ICISS foi a sistematização da resposta das Nações Unidas e de outras instituições da comunidade internacional, por meio da provisão de diretrizes

<sup>7</sup> EVANS, Gareth. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. *Wisconsin International Law Journal*. v. 24, n. 3, 2006; pp. 703-722.

<sup>8</sup> THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006; p. 255.

<sup>9</sup> ICISS, parágrafo 2.29; WEISS, Thomas G. R2P after 9/11 and the World Summit. *Wisconsin International Law Journal*. v. 24, n. 3, 2006; pp. 741-760. Aqui, p. 744; WEISS, Thomas G. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security Dialogue*. v. 35, n. 2, 2004; pp. 135-153. Aqui, p. 139. Weiss foi diretor de pesquisa da ICISS.

de ação universalmente aceitáveis, especificamente critérios não-subjetivos e justificativas para intervenção. Isso serviria para afastar o aspecto moralista e a emotividade do teor das discussões<sup>10</sup>, e para remover um determinado elemento de arbítrio das grandes potências nas decisões intervencionistas<sup>11</sup>. Os critérios fixos evitariam exageros de ação e de inação. Percebendo isso, para se prevenir da necessidade de uma decisão polêmica em favor de qualquer das interpretações da norma, a Comissão definiu como sua referência as crescentes eficiência e consistência do Conselho de Segurança das Nações Unidas em lidar com crises humanitárias, tomada como inadequadas em situações anteriores

Even when situations cried out for some kind of response and the international community did react through the UN, it was too often erratic, incomplete, or counterproductive. So we had the debacle of the intervention in Somalia in 1993, the pathetically inadequate response to the genocide in Rwanda in 1994, the lamentable failure to prevent murderous ethnic cleansing in the Balkans, in particular in Srebrenica, in 1995, and also the Kosovo situation in 1999 when the international community did in fact intervene, as it probably should have, but did so without the authority of the Security Council.<sup>12</sup>

A Comissão começou, então, examinando em detalhe os fundamentos legais da soberania e da norma de não-intervenção, assim como o concorrente regime de direitos humanos, e designou para si própria objetivos claros a respeito do estabelecimento de fronteiras entre os dois princípios:

to establish clearer rules, procedures and criteria for determining whether, when and how to intervene;  
to establish the legitimacy of military intervention when necessary and after all other approaches have failed;  
to ensure that military intervention, when it occurs, is carried out only for the purposes proposed, is effective, and is undertaken with proper concern to minimize the human costs and institutional damage that will result; and

<sup>10</sup> THAKUR, p. 254.

<sup>11</sup> GUICHERD, p. 20, aponta que critérios fixos são igualmente propensos a excluir intervenções planejadas, já que podem servir como base para um grande número destas. A seção sobre “falsos amigos” examinará esta declaração mais detalhadamente.

<sup>12</sup> EVANS, p. 706.

<sup>13</sup> ICISS, parágrafo 2.3.

to help eliminate, where possible, the causes of conflict while enhancing the prospects for durable and sustainable peace<sup>13</sup>.

É da maior importância recordar, porém, que o R2P nunca se afasta da proeminência da soberania. A essência do argumento proposto pela Comissão não é a rejeição, mas a adaptação deste conceito; este se deslocando da idéia de soberania como controle – soberano como impune e isento de prestação de contas – para uma visão da soberania como responsabilidade de um Estado de garantir o bem-estar de seus cidadãos, apoiado residualmente e apenas em casos extremos pela responsabilidade da comunidade internacional em assisti-lo nesta ação. Em resumo, a idéia não era substituir um conceito pelo outro, mas desenvolver uma norma política unificadora que refletiria o que havia mudado – e, de forma também importante, aquilo que não havia mudado – na definição de soberania com a emergência do regime de direitos humanos<sup>14</sup>. Essas transformações serão discutidas em seguida sob o objetivo de esclarecimento dos conceitos básicos necessários para a delimitação dos contornos do R2P anteriormente à avaliação de sua validade para o contexto brasileiro.

### **O que o R2P não é: soberania, não-intervenção e direitos humanos**

O Relatório da ICISS foi o ponto culminante de um processo em curso de definição, de codificação e de institucionalização das normas de intervenção, cuja crescente atenção ao impedimento e à prevenção do genocídio é ilustrada pelo progresso das resoluções do CSNU desde o Iraque até a Somália, desde a Bósnia até o Kosovo, descritos no seminal trabalho *Saving Strangers*, de Nicholas Wheeler<sup>15</sup>.

### **Soberania e direitos humanos: uma relação em mutação**

A tensão fundamental entre os componentes interno e externo da soberania – o contrato vertical entre o soberano e o cidadão (fonte das

<sup>14</sup> NAUMANN, p. 23.

<sup>15</sup> WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Vide também KALDOR, Mary. *New & Old Wars: Organized violence in a global era*. 2a edição. Stanford: Stanford University Press, 2007 e FINNEMORE, Martha. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University, 2003.

<sup>16</sup> Nesse mérito, vide HOFFMANN, Stanley. Sovereignty and the Ethics of Intervention. In HOFFMANN, Stanley. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1996, pp. 38-60.

<sup>17</sup> RAMSBOTHAM, Oliver e WOODHOUSE, Tom. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*. Cambridge MA: Polity Press, 1996; p. 34. O general Sir Hugh Beach traça as origens do debate sobre aquilo que se tornou conhecido como intervenção humanitária ainda mais longe, nas operações romanas na Dalmácia e na Judéia – elas próprias, ironicamente, regiões que atraem atenção substancial dos peacekeepers hoje em dia. Vide BEACH, Hugh. Just War and the Responsibility to Protect: Developments in UN Peacekeeping and Humanitarian Intervention. *Disarmament Diplomacy*. n. 80, 2005. Disponível em <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80hb.htm>. Acesso em 31 outubro 2008.

concepções de direitos humanos) e a igualdade horizontal e a autonomia das quais resultam a não-intervenção e a inviolabilidade<sup>16</sup> é intrínseca ao sistema vestfaliano desde seu início<sup>17</sup>. Já nos acordos que deram conclusão à Guerra dos Trinta Anos, está claro que a soberania não implica a completa liberdade dos soberanos para realizar aquilo que lhes agrada no interior de suas fronteiras, sem temor de intervenção por potências estrangeiras em nome da proteção dos seres humanos<sup>18</sup>. Francis Kofi Abiew identifica duas motivações para a intervenção de potências estrangeiras, baseando-se no tratamento de um soberano frente a seus próprios cidadãos (deste modo diferenciando esta forma de intervenção de outras formas de ação militar, como guerras de agressão).

A primeira destas motivações é constituída por casos em que as ações de um soberano em relação a um grupo no interior de seu Estado afeta diretamente a segurança do Estado interventor; a segunda, por sua vez, acontece quando a intervenção ocorre em nome de valores humanos universais que levam o Estado a exigir a mudança do tratamento do mesmo grupo, na ausência de ameaça existencial direta ao interventor<sup>19</sup>.

Emerge daí uma limitação inata do princípio da inviolabilidade soberana: os mesmos tratados que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos e resguardam o novo princípio de ordem política também estabelecem a noção de *cuius regio, eius religio*, limitando o poder dos líderes soberanos de impor preferências religiosas sobre seus súditos.<sup>20</sup> Em sua seminal obra *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Martha Finnemore analisa a expansão deste elemento de liberdade religiosa para populações-alvo ainda maiores com o passar do tempo<sup>21</sup>. Esta crescente universalização se torna um aspecto-chave dos debates em torno dos fundamentos de intervenção nos anos após a Segunda Guerra Mundial e destaca o papel essencial das organizações internacionais no desenvolvimento e na propagação de normas de intervenção. Ao lado da universalização das populações alvos de incursões humanitárias, veio a codificação das bases para intervenção; o lócus desta sistematização está nas normas de direitos humanos e ação humanitária estabelecidos por organizações como as Nações Unidas e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

A institucionalização de normas para intervenção elaboradas em organizações internacionais foi iniciada a sério com o provimento de proteção às minorias nacionais sob o Pacto da Liga das Nações. Esta tentativa falhou lamentavelmente em resistir à manipulação da Alemanha nazista e, em última instância, diante da ausência de compromisso das grandes potências da época, foi impotente na contenção do Holocausto. A barbárie sem paralelos do Shoah

<sup>18</sup> ABIEW, Francis Kofi. *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*. Boston: Kluwer Law International, 1999; p. 20.

<sup>19</sup> *ibid.*, p. 22.

<sup>20</sup> *ibid.*, pp. 44-45.

<sup>21</sup> FINNEMORE, pp. 66-73.

acabou por prover importante ímpeto ao desenvolvimento paralelo de normas práticas de intervenção e de suportes legais e normativos para um regime codificado de intervenção humanitária. De fato, de acordo com outro pesquisador, foram mesmo os julgamentos de Nuremberg uma das primeiras ocasiões em que os indivíduos emergiram como sujeitos de direito internacional<sup>22</sup>.

Uma das definições preliminares de intervenção humanitária data de 1836, quando o professor Wheeler a identificou como “justificando ‘a interferência quando os interesses gerais da humanidade fossem violados pelos excessos de governos bárbaros e despóticos’”<sup>23</sup>. O doutrinador de Direito L.F.E. Goldie criou, por sua vez, outra definição precursora, enfatizando a ausência de auto-interesse estratégico no critério “humanitário”: “a intervenção humanitária deve ser vista como ato gratuito para prevenir a continuidade de atividades genocidas contra minorias que sejam independentes, e não os Estados interventores”<sup>24</sup>.

A tradição da guerra justa fornece também uma definição útil de intervenção humanitária:

[i]nterventions are held to be similar to, if not instances of, the kind of aggressive war widely held to be impermissible, indeed criminal, insofar as it ordinarily involves border-crossing and is not undertaken for the sake of legitimate self-defense. But an intervention can be understood to be distinct from aggression when this is defined as a crime, and to be possibly justifiable because its purposes do not include an ongoing occupation of the target’s territory, or the removal of whatever political independence that nation might have. ...

Th[is] sort of intervention is humanitarian in a narrow sense: namely, intervention undertaken for the sake of protecting or securing noncitizens’ fundamental human rights when these rights either (1) are violated by their government’s own actions or by its refusal to prevent other agents from doing so, or (2)

<sup>22</sup> POPOVSKI, Vesselin. Sovereignty as Duty to Protect Human Rights. *UN Chronicle Online Edition*. 2004, n. 4. Disponível em <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p16.html>. Acesso em 31 outubro 2008.

<sup>23</sup> Citado em LILLICH, Richard B. *Humanitarian Intervention and the United Nations*. Charlottesville: University of Virginia Press, 1973; p. 25. Citado em seguida em ADELMAN, Howard. Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds. *International Journal of Refugee Law*. v. 4, n. 1, 1992; pp. 4-38. Aqui, nota de rodapé 32, p. 18.

<sup>24</sup> Citado em LILLICH, p. 46; citado em ADELMAN, nota de rodapé 33 p. 18.

<sup>25</sup> BOYLE, Joseph. Traditional Just War Theory and Humanitarian Intervention. In NARDIN, Terry and WILLIAMS, Melissa S. Williams, orgs. *Humanitarian Intervention*. New York: New York University Press, 2006; pp. 31-58. Aqui, p. 32. Sobre “estados falidos” vide também WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Malden: Polity Press, 2007; p. 28.

are in jeopardy because of an anarchic situation in which no government exists capable of securing those rights, typically the condition of a failed state.<sup>25</sup>

Já o jurista argentino Fernando Tesón relaciona mais o conceito à idéia de limitações ao comportamento soberano aceitável (assim como de constrangimentos à natureza da própria intervenção):

proportionate transboundary help, including forcible help, provided by governments to individuals in another state who are being denied basic human rights and who themselves would be rationally willing to revolt against their oppressive government.<sup>26</sup>

O ritmo tanto das mudanças práticas quando das normativas sobre intervenção humanitária se acelerou consideravelmente após as experiências do Holocausto e da Segunda Guerra Mundial. A importância destes catalisadores eventos não deve ser relevada: nas palavras de um dos mais influentes inovadores da doutrina jurídica, os esforços de estabelecimento de critérios para intervenção efetivos na proteção dos mais fracos foram feitos sob a égide dos “fantasmas de Birkenau, Treblinka, Chelmno e Sobibor”<sup>27</sup>. Os regimes estabelecidos no período pós-guerra para assegurar que esta experiência jamais seria repetida representaram o ápice da aplicabilidade do conceito de direitos humanos, e a codificação deste conceito em um regime legal internacional de direitos humanos foi o mais relevante desenvolvimento do período da Guerra Fria.

Os documentos-chave reconhecendo as sustentações do regime legal de direitos humanos foram ambos adotados em 1948: a recomendatória Declaração Universal de Direitos Humanos, e a vinculante Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio<sup>28</sup>. Um dos mais importantes efeitos em longo prazo desses documentos, em termos normativos, é seu foco na situação legal do indivíduo no direito internacional, tendo este foco exercido influência fundamental sobre o limite e a base para intervenção, assim como servido como alicerce para relevantes conceitos políticos subseqüentes, como o R2P. O caráter legalmente cogente dessas convenções e tratados os estabelece como

<sup>26</sup> TESÓN, Fernando. *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*. Ardsmore-on-Hudson: Transnational Publishers, 1998; p. 5. Citado em ABIEW, nota de rodapé 37, p. 31. Mario BETTATI relaciona a possibilidade de ação transfronteiriça ao “caráter transnacional da pessoa humana”. *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*. Paris: O. Jacob, 1996; p. 39.

<sup>27</sup> BETTATI, p. 11.

<sup>28</sup> O ano de 1966 observou a adoção de três outras contribuições-chave para a regulamentação dos direitos humanos: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e os dois Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos, e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Desde ponto em diante, os tratados de direitos humanos tenderam a focar categorias específicas de violação; vemos, então, a adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, de 1984; e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989.



diretrizes universais para a conduta estatal. Apesar disso, as lacunas destes documentos têm sido crescentemente percebidas, desde sua ratificação, como bases para a intervenção. É na Carta das Nações Unidas, adotada em 1945, porém, que estes fundamentos são delimitados no contexto de disposições legais mais abrangentes sobre o uso da força nas relações internacionais.

As Nações Unidas são, em seu âmago, uma organização composta por Estados soberanos. A Carta a constitui deste modo e valoriza significativamente o princípio da independência soberana – sentimento que atingiu seu ápice com a adoção (embora não-vinculante) da Declaração de Inadmissibilidade de Intervenção em Assuntos Internos dos Estados e de Proteção à sua Independência e Soberania pela Assembléia Geral, em 1965<sup>29</sup>.

As principais provisões da Carta das Nações Unidas regulamentando soberania, intervenção e uso da força são os parágrafos 4º e 7º de seu artigo 2º. O parágrafo 2º(4) estabelece a proibição da intervenção em termos bastante claros:

All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

O artigo 2º(7) estende a proibição a intervenções não envolvendo o uso da força, mas consagra pioneiramente uma das exceções-chave ao princípio da não-intervenção:

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

Apesar de a proibição à intervenção, com ou sem uso de força, ser juridicamente bastante forte, a Carta fornece também uma série de exceções explícitas e implícitas à sua aplicabilidade, das quais foram derivados o “direito”

<sup>29</sup>Vide ABIEW, pp. 68-69. Sobre a grande fissura entre as soberanias *de jure* e *de facto* em Estados do Terceiro Mundo, vide JACKSON, Robert e ROSBERG, Carl. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and Juridical in Statehood. *World Politics*. v. 35, n. 1, 1982; pp. 1-24.

e, posteriormente, a “responsabilidade” de intervir. A primeira destas exceções já está presente no texto do artigo 2º(7), autorizando a própria organização a intervir nos casos em que o Conselho de Segurança tenha concordado em agir segundo as provisões do capítulo VII regulamentando ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Quando o Conselho de Segurança, exercendo seus poderes de acordo com a Carta, declara a situação uma ameaça à paz internacional e à segurança, este está de fato estabelecendo uma exceção legalmente aceitável às provisões do artigo 2º (7). Esta circunstância ressalta a lacuna entre legalidade e legitimidade presente na prática da ONU naquilo que diz respeito à intervenção, como discutiremos mais adiante.

Uma parcela significativa da academia oferece outra exceção, mais tácita, à regra de não-intervenção estabelecida no artigo 2º(7) do componente de direitos humanos da Carta. Abiew relaciona este desejo novamente ao legado do Holocausto:

[o]ne of the goals of the allied powers during World War II was the realization that only international protection and promotion of human rights can achieve international peace and progress. This was a reaction to the atrocities of the Holocaust which provided the impetus for the struggle for human rights.<sup>30</sup>

A Carta está de fato repleta de referência aos direitos humanos e aos compromissos dos Estados-membros de buscar a proteção destes<sup>31</sup>. Seu preâmbulo afirma, em sua segunda alínea, subordinada somente à meta de dar fim ao conflito armado, a determinação dos signatários de “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas”. O artigo 1º(3), por sua vez, afirma o compromisso de ação dos membros “para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. O capítulo IX, por fim, determina o nível mais alto de compromisso com a busca da universalização dos direitos humanos:

#### Artigo 55

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

<sup>30</sup> ABIEW, p. 75.

<sup>31</sup> RAMSBOTHAM e WOODHOUSE também fazem esta relação em pp. 61-63.

c. o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

#### Artigo 56

Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.<sup>32</sup>

A conexão entre a manutenção da paz e a manutenção do respeito aos direitos humanos foi destacada ainda em 1950 por Sir Hersch Lauterpacht, um dos principais doutrinadores de Direito do período pós-guerra:

[t]he correlation between peace and observance of fundamental human rights is now a recognized fact. the circumstance that the legal duty to respect fundamental human rights has become part and parcel of the new international system upon which peace depends, adds emphasis to that intimate connection.<sup>33</sup>

Concomitantemente aos desenvolvimentos na regulamentação internacional de direitos humanos já descritos brevemente acima, dois fenômenos caracterizam a evolução das normas para intervenção humanitária nas Nações Unidas durante a Guerra Fria. Foram estes os esforços da organização em lidar com a onda de descolonizações e com os regimes que empregavam o *apartheid*; e com a emergência de organizações não-governamentais humanitárias. O artigo 2º (7) não impediu a Assembléia Geral ou o Conselho de Segurança de adotar resoluções exigindo o fim do colonialismo ou dos governos de minorias, o que ilustra claramente que, já na década de 1960, o Conselho de Segurança estava preparado para perceber as situações internas e as formas de governo como ameaças à paz internacional e à segurança – sujeitas, portanto, à aplicação das medidas do capítulo VII que autorizavam a suspensão da proibição do artigo 2º(4).

Nesse mérito, Finnemore descreve o poder normativo das resoluções sobre descolonização:

<sup>32</sup> Sobre as provisões de direitos humanos da Carta como exceções ao seu caráter em geral não-intervencionista, vide ROBERTS, pp. 71.

<sup>33</sup> LAUTERPACHT, Hersch. *International Law and Human Rights*. London: Stevens, 1950; p. 186. Citado em ABIEW, nota de rodapé 35, p. 75.

...formal international organizations, particularly the United Nations, played a significant role in the decolonization process and the consolidation of anticolonialism norms. The self-determination norms laid out in the Charter, the trusteeship system it set up, and the one-state-one-vote voting structure that gave majority power to weak, often formerly colonized states, all contributed to an international legal, organizational, and normative environment that made colonial practices increasingly illegitimate and difficult to carry out.<sup>34</sup>

A transformação efetiva do conceito e a implementação da intervenção militar começam no final da década de 1980, com o fim da confrontação bipolar da Guerra Fria e com as mudanças que o acompanham, em especial em dois campos: mudanças na natureza da guerra (de inter-estatais para civis, e com envolvimento crescente de civis) e crescente cooperação no Conselho de Segurança. O relatório do secretário-geral, Javier Pérez de Cuellar, sobre os trabalhos da organização em 1991 revela claramente uma mudança no equilíbrio entre independência soberana e proteção dos direitos humanos, e merece uma citação por extenso:<sup>35</sup>

...the fact must be squarely faced that the campaign for the protection of human rights has brought results mostly in conditions of relative normalcy and with responsive Governments. In other conditions, when human wrongs are committed in systematic fashion and on a massive scale—instances are widely dispersed over both time and place—the inter-governmental machinery of the United Nations has often been a helpless witness rather than an effective agent for checking their perpetration. ...The encouragement of respect for human rights becomes a vacuous claim if human wrongs committed on a major scale are met with lack of timely and commensurate action by the United Nations. To

---

<sup>34</sup> FINNEMORE, Martha. *Constructing Norms of Humanitarian Intervention*. In KATZENSTEIN, Peter, org. *The Culture of National Security*. Ithaca: Cornell University Press, 1996; pp. 153-185. Aqui, pp. 174-175.

<sup>35</sup> ABIEW cita algumas destas passagens na nota de rodapé 100, pp. 97-98. A citação que ele apresenta dos números das páginas a partir de uma fonte secundária não correspondem ao documento original da ONU.

promote human rights means little if it does not mean to defend them when they are most under attack.

I believe that the protection of human rights has now become one of the keystones in the arch of peace. I am also convinced that it now involves more a [sic] concerted exertion of international influence and pressure through timely appeal, admonition, remonstrance or condemnation and, in the last resort, an appropriate United Nations presence, than what was regarded as permissible under traditional international law.

It is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of States cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity. ... Omissions or failures due to a variety of contingent circumstances do not constitute a precedent. ... With the heightened international interest in universalizing a regime of human rights, there is a marked and most welcome shift in public attitudes. To try to resist it would be politically as unwise as it is morally indefensible.<sup>36</sup>

Pérez de Cuellar escreveu seu relatório após o fim da Segunda Guerra do Golfo, também conhecida sob a designação militar norte-americana “Operação Escudo do Deserto/Tempestade do Deserto” (do inglês *Operation Desert Shield/Storm*), concluída em fevereiro de 1991. Há uma convicção generalizada que a resposta das Nações Unidas durante a Guerra do Golfo foi a primeira em uma progressão de mandatos do Conselho de Segurança cujo resultado foi a ampliação da aplicabilidade da intervenção humanitária<sup>37</sup> e a restrição do princípio da soberania, por meio do reconhecimento crescente das violações domésticas de direitos humanos, assim como das catástrofes humanitárias, como “ameaças à paz internacional e à segurança” – um gatilho-chave para a ação da ONU estabelecido pelo artigo 34 da Carta.<sup>38</sup> Estes

<sup>36</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. 13 setembro 1991. Documento das Nações Unidas A/46/1.

<sup>37</sup> RAMSBOTHAM e WOODHOUSE relacionam intervenção humanitária a missões de paz da ONU ao classificar as últimas como “intervenções humanitárias não-forçadas”; pp. 123.

<sup>38</sup> RAMSBOTHAM e WOODHOUSE; pp. 133-4; BETTATI p. 47. Vide também a interessante abordagem em SYLVAN, Donald A. e PEVEHOUSE, John C. Deciding whether to Intervene. In KEREN, Michael e SYLVAN, Donald A., orgs. *International intervention: sovereignty versus responsibility*. Portland OR: Frank Cass, 2002; pp. 56-74. Aqui, pp. 58, 61.

mandatos estão contidos nas resoluções lidando, respectivamente, com as crises envolvendo refugiados curdos no Iraque, com a situação humanitária na Somália, com o genocídio de Ruanda e com a dissolução da antiga Iugoslávia. O progresso detalhado destas resoluções na criação de precedente para (ações) humanitárias é, porém, bastante volumoso, podendo ser melhor acompanhado tendo como base o excelente livro *Saving Strangers*, de Nicholas Wheeler<sup>39</sup>.

O vínculo entre o exercício da soberania com o direito e a responsabilidade de proteger seres humanos verticalmente foi sistematizado pela primeira vez na obra seminal *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*, do diplomata e professor de Direito sudanês Francis M. Deng e de seus colegas do Instituto *Brookings*, baseado em Washington. Este trabalho serve explicitamente como molde para muitos dos *travaux préparatoires* conceituais de interpretação da ICISS para a soberania e, por isso, merece uma extensa citação de sua exegese, feita por Amitai Etzioni:

Deng et al. sought to provide moral and legal legitimacy for intervention in the affairs of independent states by recasting sovereignty as “not merely the right to be undisturbed from without, but the responsibility to perform the tasks expected of an effective government.” If a state fails to fulfill its obligations to its citizens, “the right to inviolability should be regarded as lost, first voluntarily as the state itself asks for help from its peers, and then involuntarily as it has help imposed on it in response to its own inactivity or incapacity and to the unassuaged needs of its own people.” It follows therefore that “the sovereign state’s responsibility and accountability to both domestic and external constituencies must be affirmed as interconnected principles of national and international order.”<sup>5</sup> The international community expects states to bring their domestic law and conduct in line with established international standards; if they do not, other nations have a responsibility to interfere in the offending state’s internal affairs. Thus Deng et al.’s justification

---

<sup>39</sup> Nicholas J. Wheeler. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Sobre o desenvolvimento do regime de direitos humanos, vide também RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

for humanitarian intervention turns what was once a taboo of international relations into a moral imperative<sup>40</sup>.

Nem todos os Estados e nem todos os especialistas, contudo, endossaram a visão de Deng na mesma medida que a ICISS e o sistema das Nações Unidas fizeram. Uma das linhas centrais de argumentação a contrariar a perspectiva de responsabilidade pela proteção dos direitos humanos como incorporada à soberania é a afirmação de que a provisão de direitos humanos permanece conceitualmente fora da noção de soberania e constitui, pelo contrário, um princípio compensatório em uso no alcance dos suportes legais e normativos da comunidade internacional.

O debate continua entre as duas interpretações da relação entre soberania, não-intervenção e direitos humanos. Uma destas interpretações, extensamente descrita acima, percebe tanto a igualdade horizontal dos Estados – incorporada, em parte, pela norma de não-intervenção – quanto o contrato vertical – por meio do qual os Estados derivam seus direitos daqueles de seus cidadãos – como partes integrais de uma tensão inerente aos conceitos de soberania. Outra visão adota aquilo que, em essência, equivale a equacionar a própria soberania exclusivamente com o componente externo e horizontal de não-intervenção e inviolabilidade das fronteiras. Em respeito de seus efeitos intelectuais, esta segunda interpretação gera uma tendência de situar os direitos dos Estados e aqueles direitos dos cidadãos individuais em potencial oposição, com a soberania aliada aos interesses estatais enquanto a primeira enfoca a necessidade de equilíbrio das forças contrapostas em questão.

Independentemente de serem localizados dentro ou fora da noção de soberania, os princípios de direitos humanos são quase universalmente considerados como detentores de igual posição entre os fundamentos da Carta das Nações Unidas. Além disso, a dinâmica neste caso é vista como sendo uma de “soberania”, assim definida, perdendo espaço para os “direitos humanos” ao longo do tempo. Um autor, preocupado com as conseqüências operacionais destes conceitos para a participação em missões de paz de um Estado latino-americano que apóia o R2P, define brevemente a situação e o dilema dela resultante:

[e]l orden internacional diseñado en la Carta de las Naciones Unidas estaba basado en tres pilares: la solución no violento de los conflictos, la Soberanía de los Estados y los Derechos Humanos. Ya hemos visto cómo la soberanía y el principio de no injerencia

<sup>40</sup> ETZIONI p. 73. As citações são de DENG et al, pp. xvii–iii.

han experimentado cambios de trascendencia. Sucede, además, que el principio de soberanía de los estados puede ser contradictorio con el de la defensa de los derechos humanos cuando es un Estado el que los viola.

La globalización ha convertido el orden internacional en un concepto dinámico en el que los estados ya no pueden ser el único actor y destinatario.

El orden internacional no puede ya limitarse a la ausencia de guerras entre estados. Debe promover los derechos de los ciudadanos, su bienestar, su libertad personal. En paralelo a la transformación de la soberanía, el estado ha perdido aquí un campo en el que ejercía un claro monopolio. ...

En definitiva, el mundo globalizado ha relativizado en función del poder de los Estados el consolidado principio de no-intervención, afectando la noción de soberanía que regía hasta muy pocos años, como voluntad nacional sin limitaciones.<sup>41</sup>

Na análise do mesmo autor, a prática da ONU e, especialmente, as declarações formais de seus órgãos constituintes parecem situar os direitos dos indivíduos, conforme dispostos nos direitos humanos, acima daqueles dos Estados, manifestos na noção de soberania como liberdade frente à intervenção. O princípio é resumido por um pesquisador da Universidade das Nações Unidas (UNU – *United Nations University*): “the sovereignty of States means the sovereignty of people, not of leaders”<sup>42</sup>. Na prática, porém, os direitos dos Estados ainda ocupam uma posição privilegiada dentro das próprias Nações Unidas, uma vez que as votações nos órgãos decisórios são realizadas por Estados e dependem dos interesses e dos poderes relativos destes. A perspectiva adotada pelos vários Estados com relação às mudanças nas normas de soberania depende, evidentemente, dos fatores estruturais regulamentando suas posições no sistema internacional. Dito sem rodeios, “fragile states dislike it, seeing themselves as possible targets”<sup>43</sup>.

### **Normas de intervenção e o mundo em desenvolvimento**

<sup>41</sup> LE DANTEC GALLARDO, Cristián. Participación en Operaciones de Paz, Consecuencias y la soberanía. In LE DANTEC GALLARDO, Cristián et al. *Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2006; pp. 13-106. Aquí, pp. 33-34.

<sup>42</sup> Vide POPOVSKI; consagrado primeiramente em COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995; pp. 68-70.

<sup>43</sup> Vide BEACH.



Os Estados do mundo em desenvolvimento vêm a si próprios em uma situação de fragilidade *de facto* diante dos países desenvolvidos do hemisfério Norte, por vezes se percebendo vítimas de relações econômicas e militares desiguais. Muitos deles buscam, então, refúgio nos princípios da soberania para amortecer esses golpes, associando a sustentação da igualdade soberana dos Estados com a manutenção de sua presença nos órgãos decisórios internacionais e defendendo justificadamente a proibição legal da intervenção em face das experiências duradouras de intervenção e de exploração por parte das potências do Norte no passado<sup>44</sup>. Mohammed Ayoob discute vigorosamente a posição “do Sul” no campo acadêmico deste debate<sup>45</sup>, enquanto, no nível oficial, tal perspectiva foi eloquentemente descrita pelo presidente argelino Abdelaziz Bouteflika ao discursar na Assembléia Geral como presidente da Organização da Unidade Africana em 1999:

We do not deny the right of northern-hemisphere public opinion to denounce the breaches of human rights where they exist. Nor do we deny that the United Nations has the right and the duty to help suffering humanity. But we remain extremely sensitive to any undermining of our sovereignty not only because sovereignty is our final defence against the rules of an unjust world, but because we have no active part in the decision-making process in the Security Council nor in monitoring the implementation of decisions.<sup>46</sup>

Os Estados em posição de relativa fragilidade no sistema global têm maior propensão a reduzir o conceito de soberania ao componente da inviolabilidade e da liberdade frente à intervenção, buscando a proteção em relação a ameaças reais do passado. A ironia de se ter antigos Estados coloniais buscando atualmente intervir em nome dos direitos humanos não é, contudo, ignorada pelos proponentes de novas normas de intervenção:

Concerns about the degradation of sovereignty often come from developing countries whose borders have been breached by countries that now champion

<sup>44</sup> A tradição legalista da política externa brasileira deriva também desta necessidade. A América Latina, em particular, enfrentou intervenções de grandes potências, e a possibilidade percebida de subversão ou mesmo de intervenção por parte dos Estados Unidos permanece pertinentemente associada às avaliações de riscos no continente.

<sup>45</sup> AYOOB, Mohammed. Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *International Journal of Human Rights*. v. 6, n. 1, 2002, pp.81-102; AYOOB, Mohammed. Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration. *Global Governance*. v. 10, n. 1, 2004; pp. 99-118.

<sup>46</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Procès-verbal of the fourth plenary meeting of the 54<sup>th</sup> session. Documento das Nações Unidas A/54/PV.4 de 20 de setembro de 1999. Vide também WEISS, “After 9/11”, pp. 748-749.

protecting human beings and ignoring borders. At the same time, repressive regimes hiding behind the shield of sovereignty should also be obvious to any student of history.<sup>47</sup>

Além disso, alguns Estados em desenvolvimento têm menor probabilidade de aceitar a noção de soberania como responsabilidade em razão da preponderância de governos não-democráticos dentro desta categoria de Estados, independentemente de como esta seja definida. Por extensão, estes Estados apresentam maior probabilidade de filiar-se a uma interpretação que percebe os direitos humanos como residentes fora da soberania e como ameaças à função protetora do princípio da soberania para os Estados mais fracos.

A resposta dos proponentes de uma revisão das normas para intervenção é dupla. Em primeiro lugar, o foco de conceitos como o R2P não está nos direitos das grandes potências, isto é, na liberdade de intervir, mas nos direitos das populações em condição de sofrimento, as quais estão predominantemente nos Estados mais fracos do sistema internacional<sup>48</sup>. Em segundo lugar, e com maior importância, deve-se recordar que as soluções propostas pelo R2P ultrapassam a intervenção militar e, mais do que arregar aos Estados poderosos o dever de intervir, buscam sempre uma resolução primeiro no nível do Estado mais fraco; sendo a idéia presumir o fracasso da capacidade do Estado, e não de sua vontade<sup>49</sup>. Nas palavras do diretor de pesquisas da ICISS,

For those who chart changes in international discourse, the evolution toward reinforcing state capacity is key. This is not nostalgia for the repressive national security state of the past, but recognition, even among committed advocates of human rights and robust intervention, that state authority is elementary to enduring peace and reconciliation. ... The remedy thus is not to rely on international trusteeships and transnational NGOs, but rather to fortify, reconstitute, or build viable states from failed, collapsed, or weak ones.<sup>50</sup>

Com esta abordagem baseada na responsabilidade primária do próprio Estado, os proponentes da responsabilidade de proteger começaram a fornecer uma resposta cogente e coerente com as importantes reservas apresentadas

<sup>47</sup> WEISS, "After 9/11", p. 749.

<sup>48</sup> *ibid.*, p. 744.

<sup>49</sup> LUCK, Edward C. The United Nations and the Responsibility to Protect. *Stanley Foundation Policy Analysis Brief*. Agosto 2008. Disponível em [www.stanleyfdn.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf](http://www.stanleyfdn.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf). Acesso em 31 outubro 2008; p. 2.

<sup>50</sup> WEISS, "Sunset", p. 138.

pelos Estados que, por instinto histórico, vêem a si próprios como potenciais alvos. Simultaneamente, esta resposta oferece, para os partidários da intervenção *humanitária*, um esboço dos meios para que eles dissociem em definitivo suas motivações daquelas dos Estados propensos à intervenção *unilateral* auto-interessada, uma vez que a mudança para uma ênfase nas populações em condição de sofrimento e na construção de capacidades enfraquece inerentemente a reivindicação de legitimidade dos últimos.

### **Falsos amigos: o Iraque e os princípios de intervenção humanitária**

Tendo em vista o momento de publicação de seu relatório, a ICISS estava consciente do risco de confusão entre seus princípios e aqueles subjacentes ao renovado unilateralismo americano após os ataques de 11 de setembro. Assim como é necessário estabelecer uma justificativa em favor da intervenção em alguns casos, é igualmente imperativo delinear um limite máximo daquilo que constitui a intervenção *humanitária*. Embora os detalhes de como isso é feito estejam contidos no Relatório da ICISS e em seus documentos de pesquisa de apoio, os elementos-chave devem ser descritos aqui, com o objetivo de delinear claramente os contornos do conceito e de se transmitir coerentemente o que este *não* é, antes que o conceito seja formalmente apresentado. Nas palavras de Weiss,

Rigorous application of the tenets of the responsibility to protect does not permit their being used as a pretext for pre-emption. But Washington's broad and loose application of humanitarian rhetoric to Afghanistan and Iraq ex post facto suggests why care should be given to parsing the ICISS's criteria.<sup>51</sup>

Apontando as conseqüências nefastas da apropriação, pelas grandes potências, da linguagem do humanitarismo para ações unilaterais, Weiss é claro ao afirmar que intervenções como aquela dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha (que ele descreve como “falsos amigos” da intervenção humanitária)<sup>52</sup> no Iraque não devem ser confundidas com a intenção verdadeira da Comissão ao desenvolver a noção de responsabilidade de proteger:

Changing the language to R2P from humanitarian intervention has not changed the underlying political dynamics. Shortly after the so-called victory in the

<sup>51</sup> *ibid.*, p. 144.

<sup>52</sup> WEISS, “After 9/11”, p. 752.

war in Iraq, I argued that the sun had set on humanitarian intervention because the obsessions with Afghanistan, Iraq, and terrorism meant that strategic considerations would trump humanitarian concerns for the foreseeable future. Subsequently, the sloppy and disingenuous use of “the *h* word” by Washington and London has played into the hands of those Third World countries that wish to slow or reverse normative progress.<sup>53</sup>

Weiss descreve com algum nível de detalhamento as tentativas dos Estados Unidos de articular o rótulo do R2P à invasão do Iraque e destaca a rejeição e a obstrução desta jogada pelas potências médias Argentina, Chile e Alemanha – todas proponentes, em diferentes dimensões, do R2P conforme definido pela ICISS<sup>54</sup>. A posição ambígua dos Estados Unidos diante da linguagem do R2P – favorecendo-o quando este coincide com seus interesses nacionais definidos, e o opondo quando esta justaposição não está presente – pode ser vista claramente na resposta formal ao rascunho do *World Summit Outcome Document* de 2005, na qual o representante permanente dos Estados Unidos, John Bolton, argumenta concomitantemente que a ação para pôr fim ao genocídio deveria ser limitada ao aprovado pelo Conselho de Segurança e que catástrofes humanitárias em si não obrigam responsabilidade diante da comunidade internacional. Essas reivindicações, que rompem simultaneamente as fronteiras “superior” e “inferior” do conceito de R2P, logicamente refletem o desejo de manutenção da independência norte-americana de intervir unilateralmente e de desvencilhar a ação das amarras do multilateralismo<sup>55</sup>. Elas também vão diretamente contra o argumento de Ayoob e de outros que insistem no máximo de inclusão global no processo decisório sobre a intervenção – em desejo endossado pela visão da ICISS sobre o R2P, conforme será demonstrado adiante.<sup>56</sup> Weiss aponta para o risco de que, como conseqüência, a terminologia humanitária possa tornar reais os temores das nações em desenvolvimento e se tornar aquilo que ele definiu como uma “cortina de fumaça para tiranos”, referindo-se, em particular, ao artigo publicado no *Foreign Affairs* propondo um corolário do “dever de prevenir” com base em linguagem similar<sup>57</sup>.

As manipulações do conceito do R2P, como sua vinculação ao Iraque pelos Estados Unidos, ou à recente incursão de tropas russas na Geórgia, devem

<sup>53</sup> *ibid.*, p. 758.

<sup>54</sup> *ibid.*, p. 749-752.

<sup>55</sup> Disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=219>.

<sup>56</sup> WEISS, “Sunset”, p. 142.

<sup>57</sup> *ibid.*, p.143.

ser destacadas claramente das motivações, das definições e dos critérios reais que formam a base de trabalho da ICISS. Este novo impulso do humanitarismo busca alinhar a interpretação da soberania com as mudanças normativas – e com seus efeitos concretos – realizadas na prática internacional desenvolvida na posteridade de Kigali, de Srebrenica e de Mogadíscio. Ao mesmo tempo, esta nova perspectiva manteve, na realidade, muitos dos tradicionais elementos protetores da soberania e do multilateralismo zelosamente guardados por seus detratores, uma vez que o foco permanece na capacidade do Estado, não na imposição; que houve um deslocamento do direito de intervenção das potências mais fortes em direção aos indivíduos em risco; isso torna a inclusão de mais Estados frágeis em órgãos decisórios relevantes de primordial importância.

O objetivo da seção anterior foi duplo: situar o conceito de R2P no extenso e corrente debate em torno do nexo entre soberania, intervenção, direitos humanos e ética, e delimitar o conceito apontando aquilo que ele *não* é, isto é, desarticulando-o de associações indesejáveis que deformem suas fronteiras e seus critérios. O R2P, conforme definido pela ICISS em seguida e endossado por vários órgãos dentro do sistema das Nações Unidas, não constitui uma tentativa de solapar os elementos de proteção da soberania. Nas palavras do Assessor Especial das Nações Unidas sobre R2P, Edward Luck, “o R2P não altera, mas, na verdade, reforça, a obrigação legal dos Estados-membros de se abster do uso da força, exceto se em conformidade com a Carta”<sup>58</sup>.

O R2P oferece, entretanto, um novo esclarecimento sobre o princípio da não-intervenção, situando-o em relação às obrigações soberanas paralelas estabelecidas pela regulamentação de direitos humanos. Em resumo, ele condiciona a inviolabilidade ao respeito dos princípios legais internacionais, como os direitos dos indivíduos, assinados e ratificados com livre escolha pela vasta maioria dos Estados.

O R2P não é um novo conceito imposto por potências estrangeiras ou por uma organização internacional, mas uma continuidade lógica e uma sistematização dos princípios que todos os membros de boa reputação na comunidade internacional – especialmente aqueles com tradições legalistas de política externa – internalizaram há algum tempo. O tópico a seguir ilustra como o R2P foi implementado na prática pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) em 2000-2001.

### **O que é o R2P: critérios claros para intervenção**

A ICISS tornou público em dezembro de 2001 seu relatório *The Responsibility to Protect*, referência definitiva até o presente momento para os parâmetros e para os objetivos do R2P. Este documento torna bastante clara a conservação dos elementos centrais da soberania, embora exponha seu interesse

<sup>58</sup> LUCK, p. 7.

de incorporar a esta noção a visão moderna observada no arcabouço estabelecido por Francis Deng no Instituto Brookings:

All that said, sovereignty does still matter. It is strongly arguable that effective and legitimate states remain the best way to ensure that the benefits of the internationalization of trade, investment, technology and communication will be equitably shared. Those states which can call upon strong regional alliances, internal peace, and a strong and independent civil society, seem clearly best placed to benefit from globalization. They will also be likely to be those most respectful of human rights. And in security terms, a cohesive and peaceful international system is far more likely to be achieved through the cooperation of effective states, confident of their place in the world, than in an environment of fragile, collapsed, fragmenting or generally chaotic state entities.

The defence of state sovereignty, by even its strongest supporters, does not include any claim of the unlimited power of a state to do what it wants to its own people. The Commission heard no such claim at any stage during our worldwide consultations. It is acknowledged that sovereignty implies a dual responsibility: externally – to respect the sovereignty of other states, and internally, to respect the dignity and basic rights of all the people within the state. In international human rights covenants, in UN practice, and in state practice itself, sovereignty is now understood as embracing this dual responsibility. Sovereignty as responsibility has become the minimum content of good international citizenship.<sup>59</sup>

O relatório sustenta que caso um Estado não deseje ou não possa cumprir sua obrigação legal de garantir o bem-estar de seus cidadãos, há uma responsabilidade residual – e não primária ou irrestrita – inerente à comunidade internacional, derivada da prática legal previamente existente, de cumprir este dever em nome do Estado em processo de fracasso. A responsabilidade é limitada e aplicável somente sob condições muito estritas, delimitadas de forma

---

<sup>59</sup> ICISS, parágrafos 1.34-1.35.

unívoca pela ICISS. A Comissão apóia esta mudança no conteúdo da soberania em quatro elementos fundamentais de precedência legal:

The foundations of the responsibility to protect, as a guiding principle for the international community of states, lie in:

- A. obligations inherent in the concept of sovereignty;
- B. the responsibility of the Security Council, under Article 24 of the UN Charter, for the maintenance of international peace and security;
- C. specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law;
- D. the developing practice of states, regional organizations and the Security Council itself.<sup>60</sup>

Em termos de bases conceituais, o próximo passo é sistematizar as implicações da transformação da linguagem que sustenta a abordagem da Comissão:

The Commission is of the view that the debate about intervention for human protection purposes should focus not on “the right to intervene” but on “the responsibility to protect.” The proposed change in terminology is also a change in perspective, reversing

<sup>60</sup> ICISS, p. XI. Deve-se observar que esta escolha de fontes deriva de prática extensa, não adiciona novos documentos ou se afasta das interpretações estabelecidas do direito internacional, e se limita a fontes jurídicas relativamente não-questionáveis. Uma das principais questões em torno do status do R2P dentro do sistema ONU em vista desses princípios é se este pode, de fato, ser considerado, atualmente, uma parte da prática legal costumeira dos Estados. Bruno Simma, autor de respeitável comentário legal sobre a Carta da ONU, afirma que as normas de direitos humanos não são rígidas, mas são principalmente responsáveis por diretrizes mais vagas de ação, e que a barreira para sua consideração como *jus cogens* é muito alta. Apesar disso, ele também afirma as exceções do capítulo VII aos limites estabelecidos pelo artigo 2º(7). SIMMA, Bruno et al. *The Charter of the United Nations: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002; pp. 710-711; SIMMA, Bruno. NATO, the UN and the use of force: legal aspects. *European Journal of International Law*. v. 10, n. 1, 1999; pp. 1-22. Aqui, p. 3. Weiss não surpreendeu ao reivindicar que o R2P “certamente se qualifica” como direito costumeiro, enquanto Focarelli destaca a diferença entre apoio político, embora sistematizado, e a existência de uma norma legal. (FOCARELLI, Carlo. The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine. *Journal of Conflict & Security Law*. 2008; pp. 1-23. Byers afirma que mais do que os constrangimentos legais, a prática das grandes potências serve de molde para as regras sobre uso da força. (BYERS, Michael. Not yet havoc: geopolitical change and the international rules on military force. *Review of International Studies*. v. 31, 2005; pp. 51-70. Aqui, p. 68). Vide também BREAUX, Susan C. The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping. *Journal of Conflict & Security Law*. v. 11, n. 3, 2007; pp. 429-464, e o trabalho de Theresa Reinold sobre os requisitos para a cogência das normas emergentes.

the perceptions inherent in the traditional language, and adding some additional ones:

First, the responsibility to protect implies an evaluation of the issues from the point of view of those seeking or needing support, rather than those who may be considering intervention. Our preferred terminology refocuses the international searchlight back where it should always be: on the duty to protect communities from mass killing, women from systematic rape and children from starvation.

Secondly, the responsibility to protect acknowledges that the primary responsibility in this regard rests with the state concerned, and that it is only if the state is unable or unwilling to fulfill this responsibility, or is itself the perpetrator, that it becomes the responsibility of the international community to act in its place. In many cases, the state will seek to acquit its responsibility in full and active partnership with representatives of the international community. Thus the “responsibility to protect” is more of a linking concept that bridges the divide between intervention and sovereignty; the language of the “right or duty to intervene” is intrinsically more confrontational.

Thirdly, the responsibility to protect means not just the “responsibility to react,” but the “responsibility to prevent”<sup>61</sup> and the “responsibility to rebuild” as well. It directs our attention to the costs and results of action versus no action, and provides conceptual, normative and operational linkages between assistance, intervention and reconstruction.<sup>62</sup>

Embora os elementos constitutivos das responsabilidades de prevenir e de reconstruir sejam partes iguais e inerentes do R2P e sirvam, *inter alia*, para tornar o conceito mais apropriado para uma eventual adoção por Estados com perfis de política externa como o brasileiro, a presente discussão se limitará às questões envolvendo o desdobramento de forças armadas, enquadradas na responsabilidade de reagir. A contribuição crucial do relatório do R2P nesse

---

<sup>61</sup> Para mais sobre prevenção, vide BELLAMY, Alex J. Conflict Prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*. v. 14, n. 2, 2008; pp. 135-156.

<sup>62</sup> ICISS, parágrafo 2.29.



mérito são os critérios por ele estabelecidos para a intervenção, os quais constituem o ponto essencial de toda a abordagem do R2P para o tema em questão. Esses critérios são: autoridade correta, causa justa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e razoáveis perspectivas de sucesso<sup>63</sup>.

A questão da autoridade correta com referência ao uso da força nas relações internacionais é suficientemente complexa e contenciosa para merecer um capítulo inteiro (capítulo 6) no Relatório da ICISS. A Comissão identifica inequivocamente, assim como feito na Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança como único árbitro primordial nesta questão. No caso de um Conselho de Segurança imobilizado pelo veto de um membro permanente, a Comissão sugere as seguintes possibilidades de desbloqueio:

If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are:

- I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the “Uniting for Peace” procedure; and
- II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.<sup>64</sup>

O outro importante critério é a causa justa – a respeito do qual a Comissão também recorre a grande detalhamento, em conformidade com sua missão indicada:

...military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert: *large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.*

<sup>63</sup> *ibid.*, parágrafo 4.16.

<sup>64</sup> *ibid.*, pp. XII-XIII.

...these conditions would typically *include* the following types of conscience-shocking situation: those actions defined by the framework of the 1948 Genocide Convention that involve large scale threatened or actual loss of life; the threat or occurrence of large scale loss of life, whether the product of genocidal intent or not, and whether or not involving state action; different manifestations of “ethnic cleansing,” including the systematic killing of members of a particular group in order to diminish or eliminate their presence in a particular area; the systematic physical removal of members of a particular group from a particular geographical area; acts of terror designed to force people to flee; and the systematic rape for political purposes of women of a particular group (either as another form of terrorism, or as a means of changing the ethnic composition of that group); those crimes against humanity and violations of the laws of war, as defined in the Geneva Conventions and Additional Protocols and elsewhere, which involve large scale killing or ethnic cleansing; situations of state collapse and the resultant exposure of the population to mass starvation and/or civil war; and overwhelming natural or environmental catastrophes, where the state concerned is either unwilling or unable to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened.<sup>65</sup>

O critério da causa justa e o requerimento da autoridade correta são complementados por quatro “princípios de precaução”, que fornecem fundamento para a rejeição de possíveis intervenções à moda antiga realizadas pelas grandes potências:

**A. Right intention:** The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with

---

<sup>65</sup> *ibid.* parágrafos 4.19 e 4.20.

multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.

**B. Last resort:** Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.

**C. Proportional means:** The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.

**D. Reasonable prospects:** There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.<sup>66</sup>

Conforme observado, esses critérios são centrais na tentativa da Comissão de satisfazer seu objetivo de remover o máximo possível o elemento discricionário das decisões sobre intervenções. O conceito, em sua formulação oficial proposta pela ICISS, provou-se, de fato, bem-definido o suficiente para servir como base para o início das discussões e, após algum tempo, para o endosso de diversos órgãos do sistema das Nações Unidas.

### Aval e operacionalização pelas Nações Unidas

A forma mais sucinta de se investigar a adesão ao R2P e sua operacionalização por parte da ONU se dá por meio dos documentos oficiais de seus órgãos constituintes. Apesar de Luck argumentar que o então secretário-geral Boutros Boutros-Ghali havia lançado as bases para o vínculo entre soberania e responsabilidade em suas declarações já em 1992<sup>67</sup>, o percurso do R2P na ONU começa, naturalmente, com sua estruturação pela ICISS em 2001. Desde então, os principais documentos a respaldar o conceito são, em ordem, o relatório do Painel de Alto Nível (High-Level Panel), de 2004; o relatório *In Larger Freedom*, de 2005, do secretário-geral Kofi Annan; e o *World Summit Outcome Document*, de 2006<sup>68</sup>. A primeira resolução a fazer menção explícita à

<sup>66</sup> *ibid.*, p. XII. Deve-se notar que estes critérios são derivados da tradição cristã da guerra justa. Vide também a derivação destes princípios na doutrina católica em BEACH.

<sup>67</sup> LUCK, p. 2.

<sup>68</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations, 2004; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General. Documento das Nações Unidas A/59/2005; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. 2005 *World Summit Outcome*. Documento das Nações Unidas A/RES/60/1.

responsabilidade de proteger foi, convenientemente, a S/RES/1674 de 28 de abril de 2006, sobre a proteção de civis em conflitos armados.

O envolvimento não-oficial da ONU com os princípios básicos por trás do R2P começa, porém, anteriormente à publicação do relatório R2P, com um artigo de Annan para a revista *Economist*, datado de setembro de 1999 e intitulado “Two Concepts of Sovereignty”. Preocupado principalmente com conflito no Kosovo, o argumento de Annan à época é ainda firmemente arraigado à supracitada convicção de que os direitos humanos estão localizados fora dos fundamentos da soberania. No mesmo texto, Annan estabelece, porém, bases para a reconciliação dos dois:

...I believe it is essential that the international community reach consensus—not only on the principle that massive and systematic violations of human rights must be checked, wherever they take place, but also on ways of deciding what action is necessary, and when, and by whom.

To those for whom the greatest threat to the future of international order is the use of force in the absence of a Security Council mandate, one might say: leave Kosovo aside for a moment, and think about Rwanda. Imagine for one moment that, in those dark days and hours leading up to the genocide, there had been a coalition of states ready and willing to act in defence of the Tutsi population, but the council had refused or delayed giving the green light. Should such a coalition then have stood idly by while the horror unfolded?

To those for whom the Kosovo action heralded a new era when states and groups of states can take military action outside the established mechanisms for enforcing international law, one might equally ask: Is there not a danger of such interventions undermining the imperfect, yet resilient, security system created after the second world war, and of setting dangerous precedents for future interventions without a clear criterion to decide who might invoke these precedents and in what circumstances?

... If the new commitment to humanitarian action is to retain the support of the world's peoples, it must be—and must be seen to be—universal, irrespective

of region or nation. Humanity, after all, is indivisible.<sup>69</sup>

O primeiro documento oficial pós-ICISS da ONU a endossar o R2P foi o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, composto por 16 membros convocados pelo secretário-geral respeitando um equilíbrio global entre Norte e Sul e incluindo um eminente representante brasileiro, o embaixador João Clemente Baena Soares. O relatório do Painel foi inequívoco em seu apoio ao novo princípio organizacional:

The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council.<sup>70</sup>

We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.<sup>71</sup>

Annan complementou o aval do Painel com o seu próprio no relatório *In Larger Freedom*, fazendo menção nominal ao conceito:

While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. This responsibility lies, first and foremost, with each individual State, whose primary *raison d'être* and duty is to protect its population. But if national authorities are unable or unwilling to protect their

<sup>69</sup> ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*. 18 setembro 1999. Disponível em: [www.un.org/News/ossg/sg/stories/kaecon.html](http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/kaecon.html). Acesso em: 31 outubro 2008.

<sup>70</sup> High-Level Panel, parágrafo 200.

<sup>71</sup> *ibid.*, parágrafo 203.

citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required.<sup>72</sup>

Apesar disso, a mais importante das declarações da ONU é possivelmente o *World Summit Outcome Document*, de 2006; sua relevância primordial tem duplo fundamento: o primeiro tem base em sua autoria, uma vez que sinaliza a adesão ao R2P pelos chefes de Estado mundiais reunidos. O segundo elemento reside na transformação de um ainda um pouco nebuloso e certamente contencioso conceito em um arcabouço operacionalizável de ação para a comunidade internacional. Este segundo passo é realizado por meio da limitação da aplicabilidade do conceito e do aprofundamento dos instrumentos disponíveis para se lidar com aquilo que é abrangido pela definição mais restrita. Esta abordagem “limitada, mas profunda” (“narrow, but deep”), a qual se tornou a marca do engajamento da ONU no conceito, traça as áreas de aplicação do R2P:

Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. ...

The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional

---

<sup>72</sup> *In Larger Freedom*, parágrafo 135.

organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. ... We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.<sup>73</sup>

O secretário-geral das Nações Unidas, Ban-Ki Moon, fez um memorável discurso em 15 de julho de 2008 em Berlim, no qual expressou a continuidade de seu apoio ao R2P e respondeu de forma resoluta aos Estados críticos do conceito, incluindo, especialmente, os países em desenvolvimento do Sul. À ocasião, um dos primeiros destaques do discurso de Ban foi justamente uma operacionalização “narrow but deep” do conceito:

... we need a common understanding of what R2P is and, just as importantly, of what it is not. R2P is not a new code for humanitarian intervention. Rather, it is built on a more positive and affirmative concept of sovereignty as responsibility. ... [L]et me clear up two more misconceptions and then say a word about how we are proceeding in the effort to turn promise into practice, words into deeds. Some contend that R2P is a Western or Northern invention, being imposed on the global South. Nothing could be further from the truth. It was the first two African Secretaries-General of the United Nations — Boutros Boutros-Ghali and Kofi Annan — who first explored evolving notions of sovereignty and humanitarian intervention. And the African Union has been explicit: in the year 2000, five years before the Summit declaration, the African Union asserted “the right of the Union to intervene in a member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”. Equally incorrect is

<sup>73</sup> *World Summit Outcome*, parágrafos 138-139.

the assumption that the responsibility to protect is in contradiction to sovereignty. Properly understood, RtoP is an ally of sovereignty, not an adversary. Strong States protect their people, while weak ones are either unwilling or unable to do so. Protection was one of the core purposes of the formation of States and the Westphalian system. By helping States meet one of their core responsibilities, R2P seeks to strengthen sovereignty, not weaken it.<sup>74</sup>

No discurso em Berlim, Ban responde às críticas dos Estados-membros da ONU céticos quanto ao R2P; muitos dos quais sendo nações do hemisfério sul com resistência instintiva e histórica a qualquer modificação no princípio da não-intervenção, que eles vêem como imperativa para sua segurança e para sua participação no sistema internacional. Em relação ao princípio da inviolabilidade de fronteiras, isto é particularmente verdadeiro no contexto latino-americano, onde a perspectiva de diminuição da autonomia soberana dos Estados da região tem sido historicamente uma motivação real para preocupação. Alguns Estados latino-americanos adotaram o R2P, enquanto outros se mantiveram relutantes. Um Estado desta última categoria é justamente o Brasil. A seção subsequente ilustrará a relação entre o R2P e os princípios tradicionais e atuais da política externa brasileira.

### **R2P e as políticas externa e de segurança brasileiras**

A política externa brasileira, tal como desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores, baseia-se em uma leitura fundamentalmente grotiana das relações internacionais<sup>75</sup>. O primeiro marco deste entendimento pela diplomacia nacional é a forte aderência ao direito internacional como garantia contra a assimetria de poder que caracteriza a posição do Brasil no sistema internacional<sup>76</sup>. Isto é particularmente verdadeiro em relação à resolução pacífica de disputas e à inviolabilidade das fronteiras (não-intervenção). Há ainda duas outras características definidoras da tradição da política externa brasileira, de particular

<sup>74</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. Secretary-General defends, clarifies "Responsibility to Protect" at Berlin Event on "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World". Documento das Nações Unidas SG/SM/11701. Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>. Acesso em: 31 outubro 2008.

<sup>75</sup> GOFFREDO JÚNIOR, Gustavo Sénéchal de. *Entre poder e direito: A tradição grotiana na política externa brasileira*. Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG, 2005. Para mais sobre a tradição grotiana, Vide WIGHT, Martin. *International Theory: the three traditions*. London: Leicester University Press/RIAA, 1991.

<sup>76</sup> PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*. v. 22, n. 2, 2000; pp. 305-335. Esp. p. 323. Disponível em [http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro\\_vol22n2.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro_vol22n2.pdf). Acesso em 31 de outubro de 2008.



interesse a esta análise: O recurso ao multilateralismo, e uma forte confiança na promoção de normas dentro das instituições existentes. As ligações entre todos estes princípios estão concretizadas no papel fundamental exercido pela norma da soberania na política externa brasileira. Relacionado a esta visão está o reconhecimento por alguns diplomatas brasileiros da utilidade do conceito de “soft power” na busca dos objetivos do país<sup>77</sup>.

De acordo com um dos mais proeminentes diplomatas brasileiros, “a diplomacia brasileira tem uma tradição principista, ou seja, de buscar agir sempre de acordo com normas internacionais, [inclusive] no plano da segurança (com a defesa dos princípios da não-intervenção, da solução pacífica)...”<sup>78</sup>. O multilateralismo, no entanto, produz tensões em ao menos dois destes princípios orientadores, exacerbadas pela entrada em cena do R2P:

a defesa do princípio de soberania é acompanhada de esforços de afirmar a legitimidade do país como ator central no cenário internacional. Assim, pode-se afirmar a tentativa de alcançar um equilíbrio entre a aceitação da crescente rede de normas internacionais e condicionalidades e a proteção da soberania estatal<sup>79</sup>

Esta contradição ecoa em outra tensão fundamental no perfil internacional do Brasil: aquela entre o papel de liderança do país no continente e seu desejo em fortalecer seu papel como uma “potência média” no nível global. Todas estes conflitos se refletem, por não serem resolvidos, na Política de Defesa Nacional, cuja última versão é de 2005. A PDN tem como objetivo juntar o conjunto de diferentes pontos de vista e princípios presentes na comunidade brasileira de *policymaking*; desta forma, sua base primeira é a Constituição de 1988, que é, em última instância, a origem não somente da política externa e de segurança do país, mas de sua postura com relação a intervenções e, mais especificamente, ao R2P.

### **O Brasil e a intervenção humanitária (a Constituição e as políticas oficiais)**

A Constituição brasileira não está, em si, livre das tensões fundamentais entre seus princípios orientadores. Na medida em que o debate sobre a

<sup>77</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001; p. 77 e GOFFREDO JÚNIOR, p. 101.

<sup>78</sup> FONSECA JÚNIOR, GELSON. *A legitimidade e outras questões internacionais - Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998; p. 359. Citado por GOFFREDO JÚNIOR, p. 81.

<sup>79</sup> HERZ, Mônica. A reforma da Organização das Nações Unidas. In PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel, org. *Desafios - Reino Unido e Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 1997; p. 64. Citado por GOFFREDO JÚNIOR, p. 82.

intervenção pode - como foi feito anteriormente neste artigo - ser descrito como uma competição entre as normas de não-intervenção e de respeito aos direitos humanos, identificamos este mesmo campo de batalha em um dos parágrafos definidores da Constituição. Segundo o artigo 4º da Constituição de 1988:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político<sup>80</sup>

Os princípios II e IV estão em pé de igualdade como orientações brasileiras de conduta do país como membro da comunidade internacional; mas mudanças na prática internacional delineadas acima colocaram estes dois elementos em uma certa contradição mútua. Debruçando-se sobre o suporte legal da participação do Brasil em operações de *peace enforcement*, o oficial fuzileiro naval brasileiro Paulo Zuccaro procura resolver esta tensão, com base na utilização da argumentação do acadêmico jurídico Luís Roberto Barroso, apontando para a natureza pós-positivista do documento, de maneira a representar a competição entre os princípios como uma característica inerente do sistema, a ser resolvida por meio de um processo de concessão mútua<sup>81</sup>.

Na prática, esta competição favoreceu historicamente a norma da não-intervenção, sendo a posterior posição política (até recentemente, como será visto) de forte recusa a endossar ou participar em ações do Conselho de Segurança baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU. A exceção que esse

<sup>80</sup> CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 1 de novembro de 2008.

<sup>81</sup> ZUCCARO, Paulo Martino. *A participação das forças armadas brasileiras em operações de manutenção da paz como instrumento da política externa brasileira e seus reflexos para o Poder Naval*. Tese de C-PEM. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2005; pp. 21-23.

Capítulo estabelece ao Artigo 2 (7) é entendida como uma violação ao princípio da não-intervenção, fortemente cristalizado nas Políticas de Defesa Nacionais (PDN) de 1996<sup>82</sup> e de 2005<sup>83</sup>. Enquanto a PDN de 1996 declarou que o Brasil deveria “participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais”<sup>84</sup>, a PDN de 2005 pede ao país que disponha “de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU”<sup>85</sup>. Na prática, tal princípio colide com a liderança do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, uma operação de capítulo VII conhecida por seu acrônimo francês MINUSTAH. O processo de interpretação das bases constitucionais, no entanto, está em construção, orientada por proponentes da missão no Haiti no Executivo:

A Doutrina Militar de Defesa prevê que “as FA podem participar de operações de paz, em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos” a fim de que o país se mantenha consentâneo com sua tradição diplomática e os princípios fundamentais que regem as relações internacionais brasileiras (Constituição Federal, artigo 4º).

Mencionando a participação do Brasil na MINUSTAH, que para alguns não se coaduna com a tradição de não integrar OMP sob o manto do capítulo VII da Carta da ONU, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou em discurso na ONU:

Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais não poderia se omitir diante de uma situação concreta.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 1996; parágrafo 2.3. Disponível em <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

<sup>83</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2005; parágrafos 2.3, 4.12. Disponível em <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

<sup>84</sup> PDN de 1996. parágrafos 5.1(e). Disponível em <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Brazil1996.pdf>. Acesso em 1 de novembro de 2008.

<sup>85</sup> PDN de 2005. Diretriz XXIII. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=diretrizes>. Acesso em 1 de novembro de 2008. Sobre esta distinção e suas implicações para o debate sobre a participação em missões de capítulo VII, Vide ZUCCARO, p. 24.

<sup>86</sup> CANINAS, Osvaldo Peçanha. Enquadramento Jurídico-Normativo Nacional das Operações de Manutenção da Paz: Situação Atual e Proposta de Mudanças. Tese do Curso Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007; p. 15. As citações orais são de BRASIL. Presidência. *Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 59ª Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova York, 21 de Setembro de 2004*. Disponível em <http://www.un.int/brazil/speech/04d-lils-59agnu-opening-port-2109.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

Tal entendimento expressaria a vontade de trabalhar com novos paradigmas em situações concretas, particularmente quando ligadas a uma tradição de política externa de forte ligação na inovação normativa, o que indicaria uma vontade incipiente por parte da política de segurança brasileira em abraçar alguns dos princípios do R2P. Isto, no entanto, está longe de representar a realidade atual, apesar da aparente ruptura na tradição brasileira com relação à intervenção que a MINUSTAH representa.

### Posições oficiais sobre R2P

As posições oficiais brasileiras com relação ao R2P têm navegado entre a rejeição e a ambigüidade. No caso da última, o desejo de evitar ter de escolher entre os dois princípios em questão produziu obras-primas de não-comprometimento:

In our view, the General Assembly could examine in detail the new concept of a “collective responsibility to protect” ... Brazil has a historic and sound commitment to human rights, democracy and the rule of law. We are parties to all main human rights treaties and we have significantly cooperated with and benefited from the international human rights machinery. It is this context that we welcome the proposals contained in the report of the SG towards the strengthening of the system. We believe that the debate on this issue is also necessary and positive and we intend to actively participate in the exercise.<sup>87</sup>

Declarações como esta, que enfatizam o comprometimento do Brasil aos mesmos princípios nos quais se baseiam o R2P, e afastam-se porém da vontade de institucionalizá-las, levantam a questão dos motivos para a rejeição do conceito a despeito da existência de claras afinidades com seu conteúdo. Celso Amorim convincentemente formula a primeira objeção, derivada logicamente da mesma leitura da constituição brasileira que impede a participação em missões de capítulo VII e não admite o enfraquecimento da autoridade do Conselho de Segurança. Para Amorim, o problema está na flexibilização do critério de “right authority” no relatório do ICISS, o que é visto como demasiadamente permissivo em relação à função protetora da norma de não-intervenção:

<sup>87</sup> BRASIL. Missão Permanente nas Nações Unidas. *Cluster III: Freedom to Live in Dignity. Statement by Ambassador Ronaldo Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN. New York, 19/20 April 2005.* Disponível em <http://www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=307>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

A seção do relatório mais questionável é a que se refere à questão de quem decide se deve ou não haver intervenção. Conquanto a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas não seja diretamente questionada, são examinados diferentes cursos de ação - mais ou menos heterodoxos - nos casos em que o órgão permanecer paralisado em função de ameaça de veto de um de seus membros permanentes. ... Deixa-se, assim, a porta aberta a que alguns países se arroguem o direito de intervir, sem autorização expressa do Conselho de Segurança ou acompanhamento por instância verdadeiramente multilateral.<sup>88</sup>

Amorim direciona sua atenção à possibilidade de mal-uso do R2P pelas grandes potências, escolhendo não engajar-se no objetivo declarado do ICISS e na prática subsequente da ONU formulada para limitar intervenções “por cima” ou “por baixo”, afirmando que tal seria “o direito de ingerência ... sob nova roupagem”<sup>89</sup>. Enquanto muito do debate sobre o R2P na academia e na diplomacia foca, compreensivelmente, no componente militar da responsabilidade de reagir, o conceito contém grande quantidade de medidas não-militares destinadas ao desenvolvimento e à prevenção, e estabelece um claro critério que clama à exaustão de todos os meios diplomáticos antes que o uso da força seja considerado (último recurso). Ao menos uma declaração, no entanto, baseia suas relutâncias com relação ao R2P com base na mesma lógica utilizada pelo relatório em si:

We have been called upon to deal with new concepts such as “human security” and “responsibility to protect”. We agree that they merit an adequate place in our system. But it is an illusion to believe that we can combat the dysfunctional politics at the root of grave human rights violations through military means alone, or even economic sanctions, to the detriment of diplomacy and persuasion.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> AMORIM, Celso. Conceitos de Segurança e Defesa—implicações para a ação interna e externa do governo. In ALMEIDA PINTO, J.R. de, RAMALHO DA ROCHA, A.J. e DORING PINHO DA SILVA, R., orgs. *Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004; p. 135-157. Aqui, p. 141.

<sup>89</sup> *ibid.*, p. 140.

<sup>90</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 60 th Session of the United Nations General Assembly. New York, 17 de setembro de 2005. Disponível em [www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf](http://www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf). Acesso em 31 de outubro de 2008. Vide também AMORIM, Celso. Discurso... da abertura do Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz, Brasília, 5 de fevereiro de 2007. In BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 100, 2007; pp. 63-66.

Cada vez mais, parece haver algumas indicações de uma diminuição da rejeição ao R2P, da qual a recente imprecisão demonstrada pode ser um indicativo, ao menos na medida em que a comparamos com o instintivo ceticismo existente anteriormente em relação ao conceito. Possivelmente, tal mudança está ligada à busca do Brasil por um assento permanente em um Conselho de Segurança reformado, da liderança militar brasileira na MINUSTAH e da percepção de que tal participação poderia exigir a necessidade de engajamento do país com o conceito.

### **Ruptura nos princípios? O Capítulo VII, a MINUSTAH e a reforma do CS**

Tanto a busca por um assento permanente no CSNU, quanto a liderança militar na MINUSTAH, a qual o Brasil tem encarado como um importante passo desta campanha, representam, de distintas maneiras, uma ruptura com as longas tradições das políticas externa e de segurança brasileiras. A quebra mais visível é a primeira firme recusa em participar das missões autorizadas com base no capítulo VII da carta das Nações Unidas<sup>91</sup>. O debate sobre questões como consenso e sobre qual capítulo é a base do mandato da MINUSTAH continua a existir; a diversidade das interpretações aqui tem mais a ver com as implicações de alinhar a participação brasileira com as leis e tradições nacionais do que com o caráter em si da missão - cuja robustez no uso da força é indiscutível.

Deixando de lado interpretações com relação ao consentimento, a seção de “ambiente seguro e estável” (secure and stable environment) do mandato da MINUSTAH tem -explicitamente - como base o capítulo VII<sup>92</sup>. Uma das leituras mais proeminentes, contudo, minimiza a extensão em que tal participação representa uma ruptura com a reticência brasileira em apontar no fato de que, ainda que a missão esteja de fato autorizada sob o capítulo VII, esta conta com explícito consenso do governo anfitrião<sup>93</sup>:

É importante ressaltar, de imediato, que uma resolução do CSNU que dê início a uma operação de paz com respaldo no Capítulo VII da Carta das Nações

<sup>91</sup> Sobre este ponto, Vide o excelente, e até hoje definitivo tratamento dado por FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: IBRI/FUNAG, 1999; esp. p. 261. O Brasil possui uma tradição mais longa do que extensiva de participação nas operações de paz das Nações Unidas. Com as exceções das contribuições de batalhões para o Sues, a Angola e o Moçambique (e da atual liderança da MINUSTAH), o padrão tem sido de contribuir observadores militares individuais ou em pequenos grupos.

<sup>92</sup> S/RES/1543, parágrafo operativo 7.

<sup>93</sup> Sobre este ponto, Vide SIMÕES, André Luís Ramos Figueiredo. *Apreciação jurídica sobre o emprego da força militar de paz no Brasil na MINUSTAH*. Tese do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007; p. 17.

Unidas não a transforma automaticamente em uma imposição da paz. É certo que todas as operações de imposição da paz são amparadas pelo referido capítulo, porém tem sido observada uma tendência, por parte do CSNU, de amparar as operações de manutenção da paz também nesse mesmo capítulo, particularmente nas missões em que exista um risco mais elevado para a força de paz.

Assim procedendo, o CSNU garante, ao contingente militar, o pleno exercício do direito de autodefesa e, também, um poder coercitivo ampliado, de forma a favorecer o cumprimento do mandato contido na resolução. Um bom exemplo dessa tendência é a MINUSTAH...<sup>94</sup>

Diniz explica as tentativas pelo Executivo de reconciliar a necessidade de liderar a MINUSTAH com a proibição, inferida na Constituição, de participação em missões de capítulo VII:

[t]he interpretation of the Brazilian government is that there is no inconsistency. In Resolution 1529, the reference to the fact of the Security Council “acting under Chapter VII” of the Charter is already made in the preamble to the Resolution, whereas in Resolution 1542 this reference to Chapter VII of the Charter is made only in paragraph 7 which would indicate, in the interpretation of the Brazilian government, that only this paragraph of Resolution 1542 is based on Chapter VII and not the whole resolution. According to this interpretation, therefore, MINUSTAH would not be based on Chapter VII and would be a peacekeeping operation.<sup>95</sup>

Os problemas desta volta aos bizantinos são a parte mais forte do tratamento recente que Diniz formula do assunto<sup>96</sup>: O autor ilustra profundamente o delicado equilíbrio que o Brasil deve manter entre os danos à continuação de suas tradições representadas pela participação em uma missão

<sup>94</sup> ZUCCARO, p. 24.

<sup>95</sup> DINIZ, p. 92. Vide também FISHEL, John T. Latin America: Haiti and Beyond. In DANIEL, Donald C.F., TAFT, Patricia e WIHARTA, Sharon, orgs. *Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects*. Washington: Georgetown University Press, 2008; pp. 153-186. Aqui, p. 164.

<sup>96</sup> DINIZ, pp. 100-102.

de capítulo VII, e os prejuízos causados pelo desenvolvimento de sua busca por um papel mais relevante no âmbito global, incluindo um assento no Conselho de Segurança, que a não-participação acarreta. Agindo assim, ele baseia o debate atual em uma reorientação geral das prioridades da política externa do país no começo da década de 90 e descreve o processo de resposta gradual a uma mudança de parâmetros<sup>97</sup>, da qual o presente autor acredita ser o R2P mais um exemplo. Este processo de mudança e adaptação com relação às prioridades da política externa, particularmente em relação à intervenção militar, terá um papel central na determinação de qual será o perfil internacional do Brasil nos próximos anos. Conseqüentemente, como as políticas externa e de segurança brasileiras reagem ao aparecimento do R2P e como posição de liderança do país com base neste conceito é definida terão influência crucial tanto na definição das prioridades quanto do perfil global do país em um futuro próximo.

### Conclusões

Qual é, portanto, a aplicabilidade do conceito do R2P às prioridades das políticas externa e de segurança do Brasil? Respondendo de forma sucinta, isto dependerá de como será a reformulação das prioridades nacionais, especialmente em relação ao crescente desejo do país em alcançar um papel internacional mais significativo. A aplicação do R2P às preferências da política externa do Brasil como estas foram tradicionalmente formuladas é praticamente zero; no entanto, há fortes argumentos que nos levam a acreditar em uma possível mudança. Se o objetivo maior do país for buscar um maior papel internacional, particularmente em relação ao Conselho de Segurança da ONU, será necessário um maior engajamento às práticas internacionais com relação à intervenção. A maioria das “potências médias” bem-sucedidas teve de incorporar os princípios do R2P, noção que foi recebida com forte apoio por vários elementos do sistema das Nações Unidas.

Conforme o Brasil lide com o R2P, duas questões tornam-se centrais - uma “racional”, e uma “ética”: O que é melhor para o Brasil, com base em seus interesses nacionais? Há um imperativo, num mundo pós- Ruanda e Srebrenica, de prevenir genocídios e violações maciças de direitos humanos? A resposta à primeira pergunta não cabe a este autor responder, mas depende, na verdade, da observação do perfil global que o Brasil deve ter. Caso este seja um maior papel global para o país, muito dependerá da habilidade do Brasil em aumentar sua presença em instituições multilaterais, o que dependerá, em parte, do grau de adequação entre as posições políticas que defenda nestes órgãos e a cultura institucional destas organizações.

---

<sup>97</sup> *ibid.*, pp. 91-96.



O R2P nas Nações Unidas é um fato; além disso, outros Estados candidatos a um maior status em um possível Conselho de Segurança reformado, incluindo Alemanha, Japão, África do Sul, Austrália, assim como a União Europeia como um todo, expressaram forte apoio ao conceito. Entre aqueles que são contra a ideia estão China, Cuba, Irã, Rússia e Índia. Além disso, o R2P alcançou significativos avanços mesmo no contexto tradicionalmente não-receptivo da América Latina, com Argentina, Chile, Colômbia e Peru favorecendo a iniciativa. A mudança nas atitudes dos Estados latino-americanos<sup>98</sup> em relação aos princípios da soberania e da intervenção enfatiza um ponto importante. A ligação destes Estados aos princípios da inviolabilidade e da não-intervenção não é aleatória, mas baseada num entendimento histórico profundamente arraigado de suas posições no mundo.

Esta reação instintiva é agora desafiada pela emergência de um sustentado princípio, que aponta para uma subtendida escolha ligada ao engajamento do Brasil ao R2P e seu status como um ator global. É o Brasil um Estado relativamente fraco que necessita de proteção dada pela norma de não-intervenção, ou um ator global forte, capaz de encarar as crescentes responsabilidades deste novo papel? Há um elemento de exclusão mútua entre as opções que é difícil de ser ignorado. A questão mais concreta, com relação ao R2P, é: é mais provável que o Brasil seja o alvo de uma intervenção motivada pelo R2P, ou que seja líder de uma? A ênfase neste artigo em esclarecer o conteúdo do R2P, conforme desenvolvido pelo ICISS, pode ajudar na resposta a tal questão. De acordo com os critérios estabelecidos pela Comissão, as chances de uma intervenção com base no R2P no continente sul-americano são infinitesimais.

Na verdade, conforme o aclamado sucesso da liderança militar do Brasil no Haiti demonstrou, o país é particularmente capaz, por sua capacidade e inclinação de princípios, a liderar intervenções que requerem não somente eficácia militar, mas também um forte comprometimento com o desenvolvimento econômico e os direitos humanos. O sucesso da missão aponta para o fato de que Brasil possui a capacidade esperada para uma potência média ativa. O desdobramento de tropas brasileiras demonstra a evidência tanto o cálculo político envolvido na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança quanto as motivações mais altruísticas que servem de base para as intervenções humanitárias, tais como as propostas pelo R2P.

Aqui se baseia a conexão com a segunda motivação – a moral – que compõe a formulação do Brasil da sua resposta ao R2P. As tragédias de Ruanda, Somália e Bósnia – para não citar o Holocausto, num passado mais distante, e

<sup>98</sup> Vide SERRANO, Mónica. Latin America: the dilemmas of intervention. In SCHNABEL, Albrecht e THAKUR, Ramesh, orgs. *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*. New York: United Nations University Press, 2000; pp. 223-244.

Darfur e Congo, nos dias de hoje – levaram a uma resposta moral de uma significativa parte da comunidade internacional. A questão é a extensão em que o Brasil é moral e eticamente compelido a agir em face do sofrimento humano. O R2P é, de fato, uma tentativa de remover o tanto quanto possível o moralismo do debate sobre intervenção e focar, por outro lado, em suas manifestações políticas e jurídicas. Enquanto o componente moral é inquestionável<sup>99</sup>, a ação em seu nome depende em grande parte em como o equilíbrio e a dinâmica entre os princípios são interpretados, particularmente com relação ao status do R2P como uma norma emergente. É interessante notar o papel crucial que um proeminente brasileiro, Sérgio Vieira de Mello, teve no avanço do debate sobre a questão dentro das Nações Unidas.

Juntamente ao interesse nacional e ao imperativo moral, há uma consideração final - que talvez seja a mais aguda - ligada mais uma vez às ambições do Brasil como ator global. Por definição, o poder ligado a um assento permanente no Conselho de Segurança subentende uma maior responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais. Aos olhos de muitos, apenas estes Estados com a vontade e a capacidade de levarem a cabo esta responsabilidade podem ser considerados sérios candidatos para a inclusão em uma possível reforma. Independentemente da reação oficial ao R2P, líderes brasileiros já reconheceram explicitamente esta conexão:

É nesse contexto que se coloca a aspiração do Brasil por um Conselho de Segurança ampliado, que conte com novos membros, permanentes e não-permanentes, com representação de países desenvolvidos e em desenvolvimento nas duas categorias. O Brasil já indicou a sua disposição de assumir desde logo as suas responsabilidades como membro permanente, ao lado de outros países igualmente capazes de agir em nível global e contribuir para a paz e a segurança internacional.<sup>100</sup>

O grau em que este esforço será, de fato, concretizado, dependerá, em grande parte, dos resultados da interação do Brasil com o paradigma da “responsabilidade de proteger”. Seja qual for o resultado, há uma necessidade cada vez mais urgente em fazer uma decisão: permanecer em cima do muro é um luxo reservado àqueles que não exercem papéis de liderança.

<sup>99</sup> Como um acadêmico brasileiro já havia enfatizado em 1994: SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994; p. 203.

<sup>100</sup> AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPSA*. n. 4 (2005); p. 12. Disponível em [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf). Acesso em 1 de novembro de 2008.

## REFERÊNCIAS

1. ABIEW, Francis Kofi. **The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention**. Boston: Kluwer Law International, 1999.
2. ADELMAN, Howard. Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds. **International Journal of Refugee Law**. v. 4, n. 1, 1992; pp. 4-38.
3. ALMEIDA PINTO, J.R. de, RAMALHO DA ROCHA, A.J.; DORING PINHO DA SILVA, R., orgs. **Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.
4. AMORIM, Celso. **Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos**. *Análise de Conjuntura OPISA*. n. 4 (2005); p. 12. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf). Acesso em: 31 out. 2008.
5. ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. **The Economist**. 18 de setembro de 1999. Disponível em: [www.un.org/News/press/docs/1999/990909sgsm10.htm](http://www.un.org/News/press/docs/1999/990909sgsm10.htm). Acesso em: 31 out. 2008.
6. ANNAN, Kofi. **We the Peoples: the role of the UN in the 21<sup>st</sup> Century**. New York: United Nations Department of Public Information, 2000.
7. AYOUB, Mohammed. Humanitarian Intervention and State Sovereignty. **International Journal of Human Rights**. v. 6, n. 1, 2002, pp.81-102
8. AYOUB, Mohammed. Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration. **Global Governance**. v. 10, n. 1, 2004; pp. 99-118.
9. BEACH, Hugh. Just War and the Responsibility to Protect: Developments in UN Peacekeeping and Humanitarian Intervention. **Disarmament Diplomacy**. n. 80, 2005. Disponível em <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80hb.htm>. Acesso em: 31 out. 2008.
10. BELLAMY, Alex J. Conflict Prevention and the Responsibility to Protect. **Global Governance**. v. 14, n. 2, 2008; pp. 135-156.
11. BELLAMY, Alex J., WILLIAMS, Paul.; GRIFFIN, STUART. **Understanding Peacekeeping**. Malden: Polity Press, 2004.

12. BETTATI, Mario. **Le droit d'ingérence**: mutation de l'ordre international. Paris: O. Jacob, 1996.
13. BONIFACE, Pascal. The Changing Attitude Towards Military Intervention. *The International Spectator*. v. 32, n. 2, 1997; pp. 53-63. Here, p. 54.
14. BRASIL. **Constituição do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.v-brazil.com/government/laws/title1.html>. Acesso em 31 out. 2008.
15. BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 1996; parágrafo 2.3. Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em: 31 out. 2008.
16. BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2005; parágrafos 2.3, 4.12. Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em: 31 out. 2008.
17. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 100, 2007.
18. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 60th Session of the United Nations General Assembly. New York, 17 September 2005. Disponível em: [www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf](http://www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf). Acesso em: 31 out. 2008.
19. BRASIL. Missão Permanente nas Nações Unidas. **Cluster III: Freedom to Live in Dignity. Statement by Ambassador Ronaldo Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN**. *New York, 19/20 April 2005*. Disponível em: <http://www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=307>. Acesso em: 31 out. 2008.
20. BRASIL. Presidência. *Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 59ª Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova York, 21 de Setembro de 2004*. Disponível em: <http://www.un.int/brazil/speech/04d-lils-59agnu-opening-port-2109.htm>. Acesso em: 31 out. 2008.

21. BREAU, Susan C. The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping. **Journal of Conflict & Security Law**. v. 11, n. 3, 2007; pp. 429-464.
22. BYERS, Michael. Not yet havoc: geopolitical change and the international rules on military force. **Review of International Studies**. v. 31, 2005; pp. 51-70.
23. CANINAS, Osvaldo Peçanha. **Enquadramento Jurídico-Normativo Nacional das Operações de Manutenção da Paz**: situação atual e proposta de mudanças. Trabalho monográfico (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores). Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007.
24. CHANDLER, David. *From Kosovo to Kabul and Beyond*: Human Rights and International Intervention. Ann Arbor: Pluto Press, 2006.
25. COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**: Report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press, 1995.
26. DANIEL, Donald C. F., TAFT, Patricia and WIHARTA, Sharon, orgs. **Peace Operations**: Trends, Progress, and Prospects. Washington: Georgetown University Press, 2008
27. DENG, Francis et al. **Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa** Washington: Brookings Institution, 1996.
28. ETZIONI, Amitai. Sovereign as Responsibility. **Orbis**. Winter 2006; pp. 71-85.
29. EVANS, Gareth. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. **Wisconsin International Law Journal**. v. 24, n. 3, 2006.
30. FINNEMORE, Martha. **The Purpose of Intervention**: Changing Beliefs about the Use of Force. Ithaca: Cornell University, 2003.
31. FOCARELLI, Carlo. The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: too many ambiguities for a working doctrine. **Journal of Conflict & Security Law**. 2008; pp. 1-23.
32. FONSECA JÚNIOR, GELSON. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998; p. 359.

33. FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: IBRI/FUNAG, 1999.
34. GOFFREDO JÚNIOR, Gustavo Sénéchal de. **Entre poder e direito: a tradição grotiana na política externa brasileira**. Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG, 2005.
35. GUICHERD, Catherine. International Law and the War in Kosovo. **Survival**. v. 41, n. 2, 1999; pp. 19-34.
36. HOFFMANN, Stanley. **The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention**. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1996.
37. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
38. JACKSON, Robert and ROSBERG, Carl. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and Juridical in Statehood. **World Politics**. v. 35, n. 1, 1982; pp. 1-24.
39. KALDOR, Mary. **New & Old Wars: Organized violence in a global era**. 2ª edição. Stanford: Stanford University Press, 2007.
40. KATZENSTEIN, Peter, org. **The Culture of National Security**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
41. KENKEL, Kai Michael. *Whispering to the Prince: Academic experts and national security policy formulation in Brazil, South Africa and Canada*. Tese de doutorado, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidade de Genebra, 2005; pp. 199-266. Disponível em: [http://www.unige.ch/cyber\\_documents/theses2004/KenkelKM/meta.html](http://www.unige.ch/cyber_documents/theses2004/KenkelKM/meta.html). Acesso em: 31 out. 2008.
42. KENKEL, Kai Michael. “**Norms, morality and intervention: Germany, Canada and UN peacekeeping**”. Artigo preparado para apresentação na 49ª Convenção Anual da International Studies Association, 26 – 29 de março de 2008, São Francisco, EUA. Disponível em: [http://www.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished\\_manuscript&file\\_index=2&pop\\_up=true&no\\_click\\_key=true&attachment\\_style=attachment&](http://www.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&)

- PHPSESSID=a 6e38217ec79648cfd76cea0060dc53d; Acesso em 31 de outubro de 2008.
43. KEREN, Michael and SYLVAN, Donald A., orgs. **International intervention: sovereignty versus responsibility**. Portland OR: Frank Cass, 2002; pp. 56-74. Aqui, pp. 58, 61.
  44. LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
  45. LAUTERPACHT, Hersch. **International Law and Human Rights**. London: Stevens, 1950.
  46. LE DANTEC GALLARDO, Cristián et al. **Operaciones de Paz”Tres Visiones Fundades**. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2006; pp. 13-106.
  47. LUCK, Edward C. The United Nations and the Responsibility to Protect. **Stanley Foundation Policy Analysis Brief**. August 2008. Disponível em [www.stanleyfdn.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf](http://www.stanleyfdn.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf). Acesso em: 31 de outubro de 2008.
  48. NARDIN, Terry and WILLIAMS, Melissa S. Williams, orgs. **Humanitarian Intervention**. New York: New York University Press, 2006.
  49. NAUMANN, Klaus. The Responsibility to Protect—Humanitarian Intervention and the Use of Military Force. **Canadian Military Journal**. v.5, n. 4, 2004-2005. Disponível em <http://www.journal.forces.gc.ca/vo5/no4/humanitarian-eng.asp>. Acesso em 31 de outubro de 2008; pp. 21-30.
  50. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A more secure world: Our shared responsibility**. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations, 2004.
  51. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. Secretary-General defends, clarifies “Responsibility to Protect” at Berlin Event on “Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World”. Documento das Nações Unidas SG/SM/11701. Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

52. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. **Procès-verbal of the fourth plenary meeting of the 54<sup>th</sup> session.** Documento das Nações Unidas número A/54/PV.4 de 20 de setembro de 1999.
53. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. **Report of the Secretary-General on the Work of the Organization.** 13 de setembro de 1991. Documento das Nações Unidas A/46/1.
54. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. 2005 **World Summit Outcome.** Documento das Nações Unidas A/RES/60/1.
55. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all.** Report of the Secretary-General. Documento das Nações Unidas A/59/2005.
56. PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional.** v. 22, n. 2, 2000; pp. 305-335. Esp. p. 323. Disponível em: [http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro\\_vol22n2.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro_vol22n2.pdf). Acesso em 31 de outubro de 2008.
57. PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel, org. **Desafios- Reino Unido e Brasil.** Brasília: IPRI/FUNAG, 1997.
58. POPOVSKI, Vesselin. Sovereignty as Duty to Protect Human Rights. **UN Chronicle Online Edition.** 2004, n. 4. Disponível em: <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p16.html>. Acesso em 31 de outubro de 2008.
59. RAMSBOTHAM, Oliver and WOODHOUSE, Tom. **Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict.** Cambridge MA: Polity Press, 1996.
60. RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
61. SCHNABEL, Albrecht and THAKUR, Ramesh, orgs. **Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship.** New York: United Nations University Press, 2000.



62. SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
63. SIMMA, Bruno. NATO, the UN and the use of force: legal aspects. **European Journal of International Law**. v. 10, n. 1, 1999; pp. 1-22.
64. SIMMA, Bruno et al. **The Charter of the United Nations: a commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
65. SIMÕES, André Luís Ramos Figueiredo. **Apreciação jurídica sobre o emprego da força militar de paz no Brasil na MINUSTAH**. Tese, Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007
66. TESÓN, Fernando. **Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality**. Ardsmore-on-Hudson: Transnational Publishers, 1998.
67. THAKUR, Ramesh. **The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
68. WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action**. Malden: Polity Press, 2007.
69. WEISS, Thomas G. R2P after 9/11 and the World Summit. **Wisconsin International Law Journal**. v. 24, n. 3, 2006; pp. 741-760.
70. WEISS, Thomas G. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. **Security Dialogue**. v. 35, n. 2, 2004; pp. 135–153.
71. WELSH, Jennifer, org. **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
72. WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
73. ZUCCARO, Paulo Martino. **A participação das forças armadas brasileiras em operações de manutenção da paz como instrumento da política externa brasileira e seus reflexos para o Poder Naval**. Tese, Curso de Política e Estratégia Marítimas. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2005; pp. 21-23.

## QUESTÕES GEOGRÁFICAS CONTEMPORÂNEAS “AINDA SOBRE O GENOCÍDIO EM RUANDA”

---

**Capitão de Mar-e-Guerra Nilson da Silva Moreira**

*O Capitão de Mar-e-Guerra Nilson da Silva Moreira foi Comandante do Monitor Parnaíba e Imediato do Navio-Escola Brasil. É graduado em Geografia (UFRJ) e Instrutor da Escola de Guerra Naval*

### RESUMO

Este trabalho volta a tratar de um marcante episódio na história da humanidade: “o genocídio em Ruanda”. A diferença aqui é o enfoque geográfico buscado pelo autor ao fixar as transformações espaciais geradas pelo conflito entre distintos contingentes populacionais ocupantes de uma mesma região. Mas, para alcançar este propósito, relembra-se os antecedentes, sublinha-se as questões das raças e etnias, menciona-se aspectos legais para compreensão do que é genocídio. Desta forma é possível focar no “massacre” propriamente dito e perceber suas conseqüências no espaço: as alterações das paisagens e os deslocamentos populacionais. Obviamente que o trabalho também aborda o papel da Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que esta entidade supranacional tem o poder de interferir nas questões internas dos países, à luz da manutenção da paz e segurança internacionais e, portanto, teve um peso preponderante na evolução dos acontecimentos. Assim, ao concluir, sintetiza-se os principais pontos observados e reforça-se a necessidade premente de uma reformulação da própria ONU.

Palavras-chave: Raças, Etnias, Genocídio, Migrações, Paisagens.

### ABSTRACT

This study turns back to treat of a remarkable human history's episode “the Rwanda genocide”. The difference is the geographical focus sought by the author by fixing the spatial transformations arisen by the conflict between distinct population contingents occupying the same region. But, in order to reach such purpose, it is necessary to remember again the antecedents, to point out the races and ethnics questions, to mention the legal aspects for comprehension of what is considered genocide. This way, it is possible to focus on “massacre” itself and to perceive its consequences in the space: the alteration of the landscape and population displacement. Obviously the study also

approaches the role of the United Nations Organization (UNO), since this supranational entity has the power to interfere in the internal questions of the countries, for peace maintenance and international security and, therefore, has a preponderant importance in the evolution of the events. Concluding, it is resumed the main points observed and it reinforces the necessity of an urgent reformulation of UNO itself.

Key words: races, ethnics, genocide, migrations, landscapes

## INTRODUÇÃO

“Na década de 1990 e neste início de século XXI velhos fantasmas (lutas tribais, conflitos étnicos e nacionais), que o Ocidente imaginava estarem enterrados de forma definitiva, voltaram a assombrar o mundo, ao lado de novas e graves questões: o aumento da exclusão social, o terrorismo, o tráfico de drogas, os problemas ambientais, entre outros: a lista é grande” (FARIA, Ricardo de Moura e MIRANDA, Mônica Liz, 2003, p.87).

O “genocídio” ocorrido em Ruanda, no início dos anos 1990, deixou o mundo perplexo. Como, no alvorecer do século XXI, testemunhar tal catástrofe? Que aconteceu com os mecanismos internacionais que não impediram a tragédia? Quais foram as causas? Quais foram as conseqüências? Os fenômenos históricos ocorridos podem e devem ser estudados sob vieses políticos, sociológicos, antropológicos e ou psicológicos. Porém, neste trabalho, buscar-se-á um olhar geográfico sobre a questão e, portanto, os enfoques serão as transformações espaciais geradas pelo conflito entre os distintos contingentes populacionais da região analisada.

Mas, mesmo adotando um enfoque geográfico, percebe-se a necessidade de traçar o perfil histórico do fenômeno em estudo, conhecendo seus antecedentes, além de sublinhar a questão de raças e etnias que emergem toda vez que um tema focaliza grupos humanos culturalmente distintos entre si. Outro questionamento que suscita é quanto à compreensão do que seja genocídio. Para sua elucidação menciona-se a lei brasileira (Lei nº 2889) que o define.

Assim, conhecendo-se as motivações, passa-se ao massacre propriamente dito e suas conseqüências no espaço, aqui focalizadas nos deslocamentos populacionais internos e trans-fronteiriços, e nas alterações das paisagens locais. Abordam-se também, as ações da Organização das Nações Unidas (ONU), essa entidade supra nacional que tem o poder de interferir em questões internas dos países, à luz da manutenção da paz e da segurança internacionais, conforme previsto em um de seus propósitos, e que, portanto, teve peso preponderante na evolução do conflito em questão.

Desta forma, ao verificarmos as causas e o desenvolvimento desse confronto e as conseqüentes variações espaciais, objetiva-se, nas conclusões, a apresentação de subsídios teóricos que sirvam de alerta às demais sociedades.

## ANTECEDENTES

### OCUPAÇÃO, RAÇAS E ETNIAS

A República de Ruanda está localizada na porção leste da África e faz fronteira com Uganda, República Democrática do Congo, Tanzânia e Burundi (Anexo A). Há, atualmente, cerca de oito milhões de habitantes que ocupam um território de 26 mil Km<sup>2</sup>, numa região planáltica, com elevadas montanhas vulcânicas e clima tropical de altitude. Não se pode afirmar, mas estudos dão conta que os primeiros humanos a ocuparem a região foram os pigmeus *twa*. Durante os séculos XIII a XIV, devido à expansão bantu, a região também foi povoada por povos distintos: primeiramente os hutus e, em seguida, os tutsi.

No século XIV, as tribos hutu e *twa* conviviam sem maiores problemas no território hoje formado por Ruanda e Burundi, onde suas comunidades baseavam-se em atividades agrícolas e no escambo. É neste cenário, então, que grupos de pastores nômades de origem tutsi iniciam sua fixação na região. Os tutsi diferenciam-se por serem mais claros, de maior estatura, com narizes relativamente afilados. Já os hutus têm pele mais escura e menor estatura. Vale ressaltar que esses grupos distintos mantiveram-se fiéis às suas tradições de sobrevivência: pastoreio para os tutsi e agricultura para os hutus e *twa*.

A partir do século XV, os tutsi passaram a dominar a sociedade por meio de aristocracias que tinham como líder um *Mwami* (rei), sendo interessante mencionar que em Ruanda a proporcionalidade entre grupos humanos é: 90% de hutus, 9% de tutsis e 1% de *twa*.

Em meados do século XVIII, o *Mwami* Kigeri Rwabugiri, estabelece em Ruanda um reino centralizado, com estrutura militar. Como então justificar a dominação de um grupo muito mais populoso por outro muitíssimo menor? Esta questão pode nos conduzir a dúvidas sobre raças e etnias. Afinal, os seres humanos estão ou não divididos em raças?

Primeiramente é preciso compreender que o conceito de raça, biologicamente falando, refere-se a grupos de indivíduos distintos dentro de uma mesma espécie. Nós, seres humanos, pertencemos a uma mesma espécie – *Homo sapiens* -. Para Barbujani (2006) não se pode confundir raça com uma abordagem tipológica, modo clássico da antropologia do século XIX. Aí, as divisas não se sustentam, ao contrário, se embaralham.

“Ou seja, a abordagem tipológica dá logo sinais de desgaste, por dois motivos; porque não há somente os brancos e os negros, mas também muitas cores intermediárias; e porque não há como chegar a um acordo, a olho, sobre

quem se assemelha com quem. Se quisermos identificar os principais grupos humanos, precisaremos de um método mais exato, menos subjetivo: será preciso tomar por base não a aparência exterior, mas características biológicas bem definidas.” (BARBUJANI, 2006, p.57).

A verdade é que muito se tem discutido sobre o assunto e este provém de longa data, desde Aristóteles e passando por inúmeros estudiosos. A quantidade de raças humanas já variou desde três até cento e quatro. A partir dos anos 1960, com o desenvolvimento da Genética, técnicas laboratoriais passaram a permitir o estudo da variação das proteínas, e mais tarde do DNA das populações. Esses, sim, serão os caracteres ideais para avaliar se existem raças biológicas na espécie do homem. Porém, hoje nada é conclusivo, e o autor prova em sua obra a inconsistência daqueles que vislumbram fronteiras nítidas entre os grupos humanos. Fronteiras ao mesmo tempo biológicas e culturais:

“Quanto mais se estudam novos genes, mais se enfraquece a esperança de encontrar divisões claras entre grupos humanos às quais possamos dar o nome de raças”. (BARBUJANI, 2006, p.90).

Assim, no presente momento, pode-se afirmar que não há bases para dividir os seres humanos em raças. A diversidade humana é um fato e, segundo esse autor, a soma das diferenças entre membros de nossa espécie depende em parte da diversidade genética e em parte de fatores que podem ser chamados de ambientais e/ou culturais. E é com esta idéia que se resgata um conceito de etnia:

“Uma etnia é um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm um ancestral comum, uma mesma religião ou cosmovisão; uma mesma cultura e moram geograficamente num mesmo território” (MUNANGA, 2003, p.12).

Desta forma, naquele território, a partir de um determinado momento, passaram a coexistir grupos étnicos distintos. Estão em convívio culturas, visões de mundo e atividades diferentes. A heterogeneidade dos grupamentos humanos no mesmo espaço acabara por materializar formas espaciais distintas e gerara uma forma de controle político. Um grupo com maior propensão à dominação, e outro mais subserviente, explica a então supremacia dos tutsi, mesmo sendo estes numericamente menos populosos.

## A ÁFRICA DIVIDIDA

A história da partilha da África é deveras rica e entremeada de inúmeros detalhes que fogem ao escopo deste trabalho. Mas, alguns fatos precisam ser lembrados, pois, permitem uma melhor compreensão do tema em estudo:

- As primeiras feitorias construídas na África Ocidental remontam ao séc XV, com a chegada dos portugueses que começaram a explorar a região,

seguidos pelos espanhóis, holandeses, ingleses e franceses. Os europeus raramente se interiorizaram e a maior consequência dessa dominação foi o comércio de escravos.

- Por volta de 1880, os assentamentos europeus na África Ocidental ainda compunham um conjunto extremamente disperso por todo o litoral (Anexo B). Quando se iniciou o processo conhecido como a “Corrida da África”, os europeus já estavam presentes há quatro séculos. Então, aquele esquema, caracterizado pelo menor envolvimento dos europeus na África Ocidental, desmoronou no início da década de 1880. Novos procedimentos de dominação territorial praticados pela França no Sudão e pela Inglaterra no Níger forçaram a entrada da África Ocidental na agenda dos diplomatas europeus.

- A Alemanha de Bismarck, unida e fortalecida no início da década de 1870, havia se tornado uma potência. Motivações nos âmbitos internos e externos fizeram o chanceler alemão inclinar pela participação da Alemanha em colônias na África a partir de abril de 1884. Bismarck, aproveitando-se de um tratado bilateral entre Portugal e Inglaterra sobre o estuário do Congo, iniciou um movimento para a realização de uma conferência em Berlim. Nesta, os principais atores eram a Inglaterra, a França, a própria Alemanha, Portugal, a Holanda, a Bélgica, a Espanha e os Estados Unidos. Os demais convidados assim o foram apenas para a aprovação das deliberações: Áustria-Hungria, Suécia-Noruega, Dinamarca, Itália, Turquia e Rússia. A conferência trataria da seguinte agenda: 1- Liberdade do comércio na bacia e no estuário do Congo; 2- Liberdade de navegação no Congo e no Níger, apoiada nos mesmos princípios adotados para o Danúbio; e 3- Definição das formalidades a serem cumpridas ao se tomar posse de novo território na costa africana.

Essa conferência ficou conhecida como a “Conferência de Berlim” e perdurou de 15 de novembro de 1884 até 26 de fevereiro de 1885. Ainda hoje há autores que creditam à Conferência de Berlim a partilha da África. Trata-se de um equívoco. Não houve aí uma divisão do continente africano. Não era item da agenda. Nos anos seguintes à Conferência foram realizados outros inúmeros tratados. Deu-se início a uma corrida por protetorados. Foram realizados vários acordos. A Conferência, quando tratou das formalidades, focou somente o litoral. A questão do interior ficou para depois, para o “uso da força” utilizada segundo alguns “princípios diplomáticos” estabelecidos para “nortear” a competição internacional.

A partilha do interior do continente africano foi, enfim, uma questão de diplomacia bilateral. Nem sempre as apropriações que se davam no mapa significava que os países interessados naquele território o conheciam na sua realidade. Os tratados eram concebidos em termos genéricos e eram necessárias as retificações ou ratificações pelas “comissões de fronteiras”. Para se ter uma idéia, entre 1882 e 1905, Inglaterra e França assinaram 249 tratados de fronteira referentes à África Ocidental (WESSELING, 1998).

- Foi nesse contexto de tratados bilaterais que, em 1890, Alemanha e Inglaterra firmaram o tratado conhecido como “Zanzibar – Heligolândia”. Nesse ficou acordado entre outras deliberações que a “África Oriental Alemã” tivesse quase o tamanho da Tanzânia acrescido de Ruanda e Burundi. O governo alemão não se envolveu diretamente em Ruanda. Preferiu utilizar um sistema similar ao utilizado pelos britânicos em Uganda, deixando que a autoridade indígena administrasse a colônia.

- Após a 1ª Guerra Mundial e com a Alemanha derrotada, o protetorado de Ruanda foi entregue a Bélgica, por determinação da Liga das Nações.

- O domínio belga a partir de 1916 foi mais direto que o dos alemães. Apoiando-se na Igreja Católica difundiu o cristianismo somente entre os membros da etnia tutsi, manipulando a classe alta desta e reprimindo o restante da população, majoritariamente de origem hutu, submetendo-os a trabalhos forçados e cobrando altos impostos. Tais medidas serviram para criar um profundo fosso social entre os diferentes contingentes populacionais.

“O Estado colonial – primeiro alemão, depois belga – acentuou e mobilizou essa diferença étnica/ política de forma considerável, dando aos tutsi controle absoluto sobre o Estado costumeiro (mesmo nas áreas anteriormente nas mãos da maioria hutu) e proporcionando-lhes acesso à educação, recursos e cargos administrativos, criando assim um Estado tutsi nativo que assumia a forma de apêndice subordinado ao estado colonial” (CASTELLS, 2002, p.134-135).

### **A GUERRA FRIA, A INDEPENDÊNCIA DE RUANDA E POPULAÇÕES EM CHOQUE.**

Após a 2ª Guerra Mundial, o Mundo tornara-se bipolar. Mecanismos supra nacionais foram idealizados, entre eles a Organização das Nações Unidas (ONU).

“Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Cap I. Propósito 3. ONU. Nova York)

Por volta do ano de 1950, Bruxelas começou a realizar um processo gradual de democratização. A idéia era reduzir o alto grau de polarização entre a pequena elite dominante (tutsi) e a grande maioria de excluídos (hutus e twa). Ainda na década de 1950, os tutsi fundaram um partido político a favor da independência e de posição conservadora, portanto favorável à monarquia de Kigeri V. Esse partido era a União Nacional Ruandesa (UNAR). Mas a grande maioria dos hutus, agora com o apoio da Bélgica, articulou o PARMEHUTU ou Movimento Democrático Republicano (MDR-P).

De antagonismo político aos violentos conflitos foi um passo. Perseguições e mortes levaram 300 mil tutsi a buscar refúgio em Uganda e Burundi, inclusive o rei Kigeri V, em 1959. No início da década de 1960, a ONU realizou um referendo no qual os ruandeses decidiram por formar uma república, independente do Burundi. Após as primeiras eleições, tornou-se primeiro ministro Grégoire Kayibanda (hutu).

Dificuldades econômicas, proliferação de conflitos tribais, perseguições e matanças de tutsi foram o lugar comum até o início da década de 1970, tudo isso tendo como “pano de fundo” a “Guerra Fria” ou o “conflito Leste-Oeste”.

É compreensível que houvesse por parte dos “mecanismos internacionais” uma certa aquiescência com a situação vigente, uma vez que não se poderia perder um aliado “pró-ocidente”. A ajuda internacional aos países africanos, durante a Guerra Fria, foi enorme. A fidelidade de um governo era comprada e tal prática acarretou o surgimento de ditadores riquíssimos. Nesse contexto conflituoso e sob a acusação de que o governo favorecia as tribos hutus do centro-sul do país, ocorreu o golpe militar de julho de 1973.

Vale ressaltar uma outra questão importantíssima para a elevação do antagonismo entre as etnias: a concorrência por terras férteis. A densidade demográfica nas colinas de Ruanda era e ainda é uma das mais elevadas do mundo. Com o aumento vertiginoso da população durante todo o século XX, os espaços dedicados à agricultura (atividade principal dos hutus) tornaram-se pequenos e, portanto, as áreas de pastagens (atividade principal dos tutsi) passaram a interessar sobremaneira.

“Começávamos o dia matando, terminávamos o dia matando. A regra era matar na ida e saquear na volta. Matávamos em conjunto, pilhávamos cada um por si ou em grupinhos de conhecidos. Não ser as bebidas e as vacas, que gostávamos de dividir. E, claro, os lotes de terra, que eram disputados com os chefes da disciplina. Eu, na qualidade de chefe de setor, tinha conseguido um vasto terreno fértil, que pretendia semear quando tudo tivesse terminado”. (depoimento de um hutu contido em Hatzeld, Jean, 2003, p.100).

## A DITADURA MILITAR

Assim em 1973, o Major-General Juvenal Habyarimana (hutu) assumiu o governo, suspendeu a Constituição, dissolveu o parlamento e aboliu todas as atividades políticas. Esse período foi denominado de “II República”. Em 1978 foi promulgada uma nova Constituição. Nela estava prevista a existência de um partido único e, assim, foi fundado o Movimento Revolucionário para o Desenvolvimento (MRND). De posse dessa nova carta magna, o presidente foi confirmado nas eleições de 1978 e reeleito nas eleições de 1983 e 1988. Mas, as pressões públicas por reformas políticas tornaram-se intensas e Habyarimana fez anunciar, em meados de 1990, a intenção de transformar



Ruanda numa democracia multipartidária e a elaboração de uma nova constituição.

Mas aqueles refugiados tutsi (agora junto com seus descendentes) que haviam se deslocado para Uganda e Burundi haviam se organizado na Frente Patriótica de Ruanda (RPF) e, de certa forma, constituíam um perigo iminente ao “status quo” em Ruanda.

### O FIM DO MUNDO BIPOLAR

A conjuntura internacional após a queda do muro de Berlim, em 1989, sofreu e vem sofrendo mudanças significativas. A Rússia e os Estados Unidos não se vêem mais como inimigos ou adversários. A ordem mundial que se vive hoje tem como carro-chefe o jogo do mercado. Fronteiras são eliminadas para a transação de capitais, proporcionada pela espantosa evolução dos meios de comunicação. Percebe-se que nesse mundo globalizado, a busca de mercados será a tônica e a distância que separa os desenvolvidos dos emergentes será imensa, sem considerar aqueles que estão em situação de subdesenvolvimento.

O re-ordenamento da conjuntura mundial, que vem ocorrendo após o final da Guerra-Fria, vinha nos fazendo acreditar que nessa “nova ordem mundial” reinaria a ordem, a paz, a fraternidade, em que as benesses do progresso e da tecnologia, assim como as riquezas, logo alcançariam os menos favorecidos. Mas não é exatamente isso o que temos testemunhado. Lamentavelmente, estamos acompanhando uma série de conflitos étnicos, religiosos e econômicos, contidos por décadas pelas algemas do mundo bipolar.

Na África, reduziu-se a benevolência com os regimes ditatoriais e aumentou-se a pressão por regimes democráticos, além da exigência de boa governança. Os processos de democratizações afrouxaram os laços mantidos pelas ditaduras. O continente tornou-se mais instável.

“O declínio dos modelos alternativos ao capitalismo liberal deixaria entrever a vitória do modelo ocidental e o mundo caminharia, a partir de então, para uma nova era, marcada pela homogeneização, pela paz. Tudo isso seria possível na medida em que o mundo todo estivesse articulado na ordem capitalista definida pelos Estados Unidos” (Faria, Ricardo de Moura e Miranda, Mônica Liz, 2003, p.87).

E foi nesse contexto de final da Guerra Fria que Ruanda, como que órfã da ideologia do conflito maior (Leste – Oeste), assistiu a invasão de seu território pelos exilados tutsi ruandeses (agora anglófonos) vindos de Uganda (lá haviam participado da guerrilha vitoriosa contra Milton Obote). Estava deflagrada a guerra civil. As forças rebeldes chegaram até a periferia de Kigali e foram repelidas pelo exército ruandês, apoiado por tropas do então Zaire e também por “consultores” militares da Bélgica. Ocorreu um massacre de milhares de

hutus, além de deslocamentos internos, para áreas mais seguras, de quase um milhão de pessoas daquela etnia.

Negociações entre as partes conflituosas levaram a um cessar-fogo em março de 1991. Ficaram definidas algumas reformas como a elaboração de uma nova Constituição e o estabelecimento de um sistema multipartidário.

As negociações de paz com os membros da RPF culminaram em agosto de 1993 com a assinatura dos acordos de Arusha (Tanzânia). Assim, ficou estabelacida a criação de um governo transitório com a participação de componentes da guerrilha, bem como a formação de exército nacional composto também por combatentes da RPF. Essa iniciativa de pacificação foi enaltecida pela ONU que, para monitorar o cumprimento do acordo de paz, adotou a Resolução nº 872, estabelecendo a missão de paz em Ruanda –UNAMIR-. Mas, os termos do acordo contrariaram as alas mais radicais do MRND

#### OS INDICADORES DE UMA TRAGÉDIA

Fevereiro de 1993 – Milhares de jovens hutus foram recrutados e fizeram seus treinamentos de manejo de armas (de fogo e facões) em campos próximos às estradas. Créditos concedidos pelo Banco Mundial foram desviados para compra de armas e enxadas. Com o financiamento externo, o Egito efetuou remessas de armas e munições.

Julho de 1993 – Os radicais do regime lançam a Rádio TV das Mil Colinas que passou a transmitir programação de repúdio aos tutsi e ao RPF; críticas aos acordos de paz; e acusações de imparcialidade ao contingente da ONU.

Outubro de 1993 – A tensão em Ruanda aumentou sobremaneira com ao assassinato do presidente do Burundi, Melchior Ndadaye (hutu), por militares tutsi.

Janeiro de 1994 – As tropas da ONU tomam conhecimento que todos os tutsi haviam sido recenseados; que ocorriam os treinamentos das milícias *interhamwe* (os que matam em conjunto); e que havia a formação de depósitos de armas e munições.

15 de janeiro de 1994 – O General Dellaire, canadense, comandante da UNAMIR, solicita a ONU autorização para dismantelar os depósitos com o uso da força. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz, cujo titular era Kofi Annan, não autorizou.

O general Dellaire, diante das insistentes denúncias dos embaixadores, sediados em Kigali, de que a situação estava se tornando insustentável com a multiplicação de atentados, insistiu outras vezes junto à ONU para autorizar o uso da força e providências no sentido de enviar reforços de militares. O resultado foi que o mandato não sofreu alteração e não houve reforços.

Fevereiro de 1994 – O Conselho de Segurança da ONU divulgou nota informando estar “preocupado” com a situação de Ruanda.

6 de abril de 1994 - Um avião é derrubado ao sobrevoar Kigali. Foram mortos o presidente de Ruanda, Habyarimana, e o então presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira (<http://www.diplo.uol.com.br>)

## O GENOCÍDIO

### ASPECTOS LEGAIS

O termo genocídio foi uma criação de Raphael Lemkin, um judeu da Polônia, em 1944, ao juntar a raiz grega *gêneos* (tribo, raça, família) e *caedere* (matar em latim).

Com o Holocausto, dizimação de judeus pelo regime nazista, foi orquestrada uma campanha para a criação de leis internacionais que definissem e punissem o genocídio. Tal campanha surtiu efeito em 1951, com a entrada em vigor da “Convenção para prevenção e repressão do crime de genocídio”, elaborada sob os auspícios da Assembléia Geral da ONU. Assim, no artigo II da citada Convenção ficou estabelecido que:

“Entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal:

- (a) matar membros do grupo;
  - (b) causar lesão grave à integridade física ou mental dos membros do grupo;
  - (c) submeter intencionalmente o grupo a condições de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial;
  - (d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo;
  - (e) efetuar transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo”
- (<http://www.preventgenocide.org/pt/convecao.htm> obtido em 21/8/2007).

É interessante mencionar que, no Brasil, a Lei nº 2889, de 1 de outubro de 1956 define o crime de genocídio da mesma forma que a Convenção supramencionada.

Desta forma, observando a História, é possível detectar alguns exemplos que se enquadrariam na definição supra:

- nativos da América Espanhola; séculos XVI e XVII; estimativa de 3 milhões de mortos;
- nativos da América do Norte; século XIX: estimativa de 3 milhões de mortos;
- armênios na 1ª GM; 1914-1918; estimativa de 1,5 milhão de mortos;
- ucranianos na Ucrânia; 1932-1933; sem estimativa;

- judeus na 2ª GM; 1941-1945; estimativa de 6 milhões de mortos;
- minorias no Camboja; 1975-1979; estimativa de 320 mil mortos;
- minorias no Kosovo; 1991-1999; estimativa de 300 mil mortos;
- grupos árabes em Dafur; a partir de 2003; atualmente cerca de 400 mil.

No Brasil, houve um caso em 1993, conhecido como o Massacre do Haximu. Uma aldeia na fronteira da Venezuela, no interior da Terra Indígena Yanomani, foi atacada por um grupo de garimpeiros de ouro brasileiros. Morreram 12 indígenas. Os crimes não foram enquadrados como homicídios e, sim, confirmados como genocídio pelo Superior Tribunal Federal.

#### O MASSACRE, AS MIGRAÇÕES E AS PAISAGENS.

##### **O massacre.**

Aquele atentado ao avião que sobrevoava Kigali, em abril de 1994, foi supostamente orquestrado por dissidentes (radicais) do partido governista. Essa ala radical do MRND assumiu interinamente o poder e sua ideologia era a eliminação total da população tutsi. Portanto, o que se viu em seguida foi uma matança dos membros daquela etnia e de personalidades hutus moderadas. Em poucas semanas, o exército ruandês, as milícias hutus e parcelas da população civil exterminaram entre 500 a 800 mil pessoas, provocando um êxodo em massa de refugiados para países vizinhos.

Enquanto corpos eram recolhidos por caminhões, as equipes de matadores “trabalhavam” e o General Delleire pedia reforços, as tarefas autorizadas aos “capacetes azuis” eram auxiliar na evacuação dos estrangeiros. Para essa tarefa em particular, ainda em abril, foram enviados reforços: 450 franceses, 450 belgas, 500 quenianos, 80 italianos e 250 americanos (estes no Burundi). O contingente da UNAMIR ainda foi reduzido em 500 homens pela resolução nº 912, em 21 de abril.

É interessante mencionar que em 1994 Ruanda tinha acesso ao Conselho de Segurança como membro não permanente. Seus representantes do governo interino eram recebidos em Paris. Ruanda era percebido como um país sob ameaça e que precisava se defender. A França continuava suas remessas de armas através de Goma (Zaire), ou seja, continuava a apoiar o exército ruandês que havia ajudado a treinar e armar.

Norte-americanos e britânicos se recusavam ao envio de reforços dos efetivos; Madeleine Albright, Secretária de Estado Norte-Americano, proibira o uso do termo “genocídio”, pois isto implicava a uma obrigação de intervenção;

Brutos Ghali, Secretário Geral das Nações Unidas, falava em termos de guerra civil, de assuntos internos ou de questões tribais.

Somente em 11 de maio, após insistentes apelos do General Delleire e dos “médicos sem fronteiras” é que, com a presença do então comissário da ONU para direitos humanos, Sr. José Ayala Lasso, em Ruanda, o termo “genocídio” foi considerado adequado.

A RPF não se intimidou e partiu para o contra-ataque. Foi realizada uma grande ofensiva contra as tropas regulares do exército ruandês, as milícias e, também, contra a população hutu. O avanço dessa reação em direção a Kigali resultou em outra matança, agora dos hutus, de aproximadamente 500 mil pessoas. Ocorreu também um novo êxodo, de hutus, em direção ao Zaire, Burundi e Tanzânia. Para a RPF, em um determinado momento, não interessava mais os reforços, pois grande parte da população tutsi já havia morrido e, como acreditavam na vitória, não queriam interferências.

O Conselho de Segurança da ONU, embora com a oposição norte-americana, acabou por decidir reforçar a Força para a manutenção da paz (UNIMAR). Mas tropeçava em problemas do tipo onde arrumar homens e dinheiro. Os EUA, consultados sobre a possibilidade de enviar tropas, esquivaram-se reticentes.

A única ação concreta para a questão deveu-se à França. Ela obteve da ONU uma autorização para o uso da força, em 22 de junho. Era tarde demais para salvar vidas. Talvez pudessem salvar o governo interino (hutu). Este recebeu os franceses com entusiasmo e esperavam que a “Operação Turquesa” contivesse o avanço da RPF e proporcionasse a possibilidade de uma negociação com base na partilha do território. Mas as orientações que as tropas receberam da França não permitiram tal ambição. Os militares franceses criaram no oeste uma “zona humanitária segura” para a qual se dirigiram os extremistas, incluindo o governo interino. Nessa zona humanitária, ocorreram inúmeros massacres. Os franceses não desarmaram os militares nem os milicianos hutus. Os responsáveis pelo genocídio não foram presos. Nessa “zona” insalubre ocorreu uma epidemia de cólera que atingiu cerca de quarenta mil pessoas. Nessa região chegou a ter cerca de 2 milhões de refugiados.

A RPF chegou a Kigali em julho de 2004 e assumir o poder num “deserto”. Não havia funcionários, documentos, veículos ou recursos. Havia cerca de trezentos mil órfãos vagando pelo país. A comunidade internacional viu a RPF com desconfiança e para prestar ajudas exigiu reconciliação.

Formou-se um governo de união nacional, com um presidente hutu, Pasteur Bizimungu e um primeiro-ministro tutsi, Faustin Twagiramungu. Uma

vez no poder, a RPF estabeleceu uma fórmula de coabitação pacífica com o MDR, um partido hutu tradicional. O MRND, sob a acusação de ter “alimentado” o genocídio, foi proscrito.

Uma nova constituição foi promulgada em 1995. Muitos dos dispositivos da Arusha foram incorporados. Em março de 2000, o presidente Bizimungu, por razões pessoais, renunciou. O Vice-presidente e Ministro da Defesa, Paul Kagame, assumiu interinamente e, posteriormente, em abril, veio a ser confirmado pelo parlamento como presidente do país. Kagame tornou-se uma figura respeitada no país, por ser um dos líderes da RPF que pôs fim ao período das matanças. Trata-se do primeiro presidente da etnia tutsi e tem afirmado que sua gestão está acima das diferenças regionais ou étnicas. Em 2003, Kagame venceu a eleição presidencial, a primeira com caráter multipartidário.

Mas esta luta contém outros aspectos. A presença de quase 2 milhões de refugiados nos campos de Kivu, alimentados pela ajuda humanitária, desestabilizou a região por muito tempo. Em outubro de 1996, Ruanda se associou aos guerrilheiros do Zaire anti Mobutu. Essa aliança tinha como um dos propósitos o esvaziamento dos movimentos hutus nos campos. Essa ofensiva provocou o retorno de contingentes de refugiados ruandeses e a dispersão de outros milhares pelo imenso Zaire.

Essa associação de Ruanda com os guerrilheiros anti Mobutu, posteriormente, desencadeou novas alterações no mapa político da África.

### **As migrações.**

As migrações, tanto internas como internacionais, são fenômenos relevantes na África. Dos cerca de 200 milhões de migrantes estimados em 2006, no mundo, quase um terço são africanos. E independentemente das formas de migração, trabalhadores, deslocados ou refugiados, constata-se que é na África subsaariana que se concentram os deslocamentos quantitativamente mais importantes. A África representa um terço dos refugiados e metade dos deslocados internos em todo o planeta (36º Congresso da Federação Internacional dos Direitos Humanos - FIDH).

Essas migrações são em grande maioria internas. Desta forma, nove em cada dez migrantes africanos procuram abrigo num país vizinho. Portanto, são os próprios países africanos que sofrem com pressões migratórias ligadas às catástrofes naturais ou aos conflitos políticos (36º Congresso FIDH).

Segundo o Alto Comissariado para os Refugiados (ONU), os migrantes são, hoje, cerca de 2,7 milhões em toda a África e aí se incluem populações

inteiras que fogem de combates, da falta de alimentos e/ou das catástrofes naturais.

Consta que desde 1994, a República Democrática do Congo, então Zaire, recebeu cerca de 2 milhões de ruandeses. Vale mencionar que o maior percentual dos grupamentos de refugiados permanece em campos, sob a proteção do país acolhedor e/ou de organizações internacionais. As condições de vida são precárias. Alimentação e água são irregulares e de difícil acesso. Os alojamentos são minúsculos. A assistência de saúde é quase inexistente. Há riscos de doenças e são raríssimas as oportunidades de emprego. Há violência, pilhagens e grupos armados no interior dos campos. É importante frisar também que esses acolhimentos são transitórios, ou seja, logo que a situação conflituosa se desfaça os refugiados têm que retornar (36º Congresso FIDH).

Quanto aos deslocados internos, a África subsaariana também é a zona do globo com maior número. Esses deslocamentos são, em maioria, resultados de violações do direito internacional humanitário durante conflitos. Normalmente, as populações civis são forçadas a fugir do local onde vivem para se proteger das perseguições, mas sem ultrapassar as fronteiras do país. De forma similar aos refugiados, os deslocados internos podem se reagrupar em campos e, por vezes, se beneficiar da proteção do Alto Comissariado ou de organizações não governamentais (ONG).

Registra-se, ainda, um terceiro tipo de migrante que são os trabalhadores em busca de emprego e, por fim, o tráfico de seres humanos. Nesse último, as maiores vítimas são as mulheres que se tornam “mercadorias” para servir como prostitutas, escravas ou para casamentos de conveniência e os jovens que são procurados para servir como crianças soldados (36º Congresso FIDH).

### **As paisagens.**

Paisagem pode ser considerada como o resultado material dos processos naturais e humanos empreendidos em um determinado sítio. Dessa forma, a paisagem é construída a partir da síntese de todos os elementos presentes e sua percepção se dá pela imagem resultante. Pode-se compreender também a paisagem como sendo um sistema dinâmico, onde diferentes fatores naturais e sociais interagem e progridem em conjunto. As paisagens, portanto, em um país instável como Ruanda, nos anos 1990, alteraram-se significativamente.

Ruanda, hoje, apresenta uma taxa de urbanização muito pequena. Cerca de 90% da população vive no campo. As atividades econômicas praticadas são agricultura de subsistência, os cultivos de café e chá, principais itens de exportação e a pecuária extensiva. O setor industrial abrange atividades voltadas

para o processamento agrícola e bens de consumo básicos como caixas de fósforos, sabonetes e cigarros.

Que aconteceu com Ruanda, sua população e suas paisagens desde abril de 1994?

Os tutsi, perseguidos, buscaram abrigo seguro em igrejas, hotéis de luxo para estrangeiros, embaixadas... Ocorreu uma forte migração em direção aos países vizinhos (refugiados). As atividades pecuárias, às quais se dedicavam, em maioria, foi abandonada. O gado ficou à própria sorte. Invadiam os pântanos para se ocultar durante o dia. À noite buscavam água e alimentos.

Os hutus moderados, integrantes do exército, das milícias e de considerável parcela da população civil viveram um clima de insegurança mortal, pois estavam diante de um dilema: “matar como os outros (hutus radicais) ou serem mortos”. Sendo assim, passaram a se dedicar à atividade de “caça aos tutsi”, embalados pela ampla distribuição de facões e pelas mensagens de incentivo vindas a partir da rádio “Mille Collines”. Procuravam e matavam os tutsi como se fora um trabalho formal. Despertavam, faziam refeições, se reuniam e iniciavam as atividades, que prosseguiram até o anoitecer, quando, então retornavam aos seus lares. Comiam carne em abundância, em face da pilhagem do gado alheio. As plantações de café e chá foram abandonadas e apenas algumas atividades relacionadas com a agricultura de subsistência conduzidas pelas mulheres hutus continuaram.

É possível então, resumir em poucas linhas o que aconteceu em Ruanda: fortes migrações de tutsi numa primeira fase e de hutus, numa fase posterior; pilhagem de gado e das pastagens; abandono das plantações de exportação; e queimadas.

Assim, trazendo de volta o conceito de paisagem percebe-se que as ruandesas sofreram agudas transformações no início dos anos 1990.

#### OS MECANISMOS INTERNACIONAIS

O genocídio poderia ter sido evitado? Por que a ONU não atuou para o cumprimento de um de seus propósitos: “manter a paz e a segurança internacionais...”? (Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional da Justiça. Pág.7).

Em verdade, muitos artigos têm sido escritos sobre esta temática, mas um que chama a atenção é a entrevista concedida por Kofi Annan, em abril de 2004, em uma conferência comemorativa aos 10 anos do conflito em Ruanda.



Annan era chefe do departamento de operações de paz da ONU à época dos massacres entre etnias.

“A comunidade internacional é culpada do pecado de omissão. Acreditava naquele momento que fazia o melhor que podia. Mas percebi após o genocídio que poderia e deveria ter feito mais para soar o alarme e conseguir apoio”. ([www.midiaindependente.org/pf/blue](http://www.midiaindependente.org/pf/blue) obtido em 21/ 08/2007).

A ONU elaborou em 1999 um relatório sobre a República de Ruanda e nele reconhece seu fracasso, mas transfere parte da responsabilidade aos Estados Unidos, por terem adiado o envio de uma pequena força de paz. A questão de considerar como “genocídio” o fenômeno que se desenrolava em Ruanda parece ter cristalizado os diplomatas envolvidos. A concordância com o termo só foi aprovada em maio de 1994 ([www.midiaindependente.org/pf/blue](http://www.midiaindependente.org/pf/blue) obtido em 21 de agosto de 2007).

A Agência Reuters, em Washington, divulgou em agosto de 2001 que documentos liberados ao público confirmavam que autoridades do país sabiam desde o princípio quem estava por trás do genocídio, em Ruanda, em 1994. Afirmou que o uso da termo “genocídio” foi evitado uma vez que, com essa descrição, o país seria obrigado a intervir. Os documentos atestam ainda a existência de um telegrama endereçado às embaixadas norte-americanas informando que a diplomacia americana havia entrado em contato telefônico com o coronel Theoneste Bagosora, chefe do gabinete do Ministério da Defesa de Ruanda, em 28 de abril de 1994, pedindo para que ele cessasse o massacre e relatando a existência de testemunhos do envolvimento de forças militares ruandeses nos atos criminosos ([www.midiaindependente.org/pf/blue](http://www.midiaindependente.org/pf/blue) obtido em 21 de agosto de 2007).

A verdade é que o mundo assistiu perplexo e paralisado a matança generalizada de milhares de inocentes e somente quando países fronteiriços se viram invadidos por incontáveis refugiados foi que percebeu a gravidade dos acontecimentos. Assim, aquela pequena república se viu mergulhada numa carnificina étnica em abril de 1994. Milhares de tutsi e hutus moderados foram executados por extremistas hutus, armados principalmente de facões. Esse genocídio só terminou quando rebeldes tutsi chegaram ao poder, provocando novo massacre de hutus. O aprofundamento da clivagem tribal provocado pela administração colonial estava cobrando finalmente o seu preço.

## CONCLUSÕES

Definir raças humanas a partir de uma abordagem tipológica tem se mostrado um grave erro, pois esta definição não se sustenta. Não há consenso. Se esta classificação se mostrar necessária, o caminho adequado será a busca

por características biológicas bem definidas. Mas, no momento, isto é impossível. O estudo dos genes tem enfraquecido a esperança de encontrar divisões claras nos grupamentos humanos. Mas, a diversidade humana está clara e segundo Barbujani (2006) essas diferenciações dependem em parte da diversidade genética e em parte de fatores ambientais e/ou culturais. **Assim, o correto é moldurar esses grupamentos humanos homogêneos como grupos étnicos, pois como já afirmara Munanga (2003), etnia é um conjunto de pessoas que têm uma mesma cultura, moram geograficamente num mesmo território, têm uma mesma religião e descendem de um ancestral comum**

A África era um continente sem fronteiras internas até o final do século XIX. Foram as grandes potências capitalistas européias sob os mais diversos interesses políticos, econômicos, religiosos, científicos... que provocaram a corrida por colônias e as conseqüentes demarcações. Foram necessárias duas guerras mundiais e a criação de uma entidade supra nacional (ONU) para que se começasse a pensar em dar independência aos novos estados africanos. Ruanda conseguiu sua independência no início da década de 1960, mas economicamente estava frágil e dependia de auxílio externo, principalmente vendendo ao mundo ocidental a sua participação no bloco capitalista. Esta prática comum no continente africano gerou uma proliferação de ditadores e a formação de estados predadores e não desenvolvimentistas (as rendas eram divididas por grupos de interesse para manter *o status quo*).

No início dos anos 1990, com a dissolução do mundo socialista, os estados africanos entraram em processo de falência. Redução nas receitas, políticas de privatizações impostas pelos mecanismos internacionais (FMI, Banco Mundial), demandas sociais crescentes, incapacidade de controlar territórios. Ruanda não é exceção a esse processo e a fragilização do governo ditatorial impulsionou as forças rebeldes tutsi que se encontravam organizadas em Uganda. Iniciou-se um processo de violentos confrontos entre tutsi e hutus que levaram ao genocídio das duas etnias

**Uma das conseqüências mais significativas foi o volume de migrantes que essa questão ruandesa provocou.** As migrações internacionais (trabalhadores e refugiados) mais importantes estão concentradas na África subsaariana. Hoje há cerca de 2,7 milhões de refugiados em toda a África. Assim, são os próprios países africanos quem sofrem com as pressões migratórias internas do continente.

Outra conseqüência importante para Ruanda, face ao conflito de 1994, foi a **grande transformação de suas paisagens**. Migrações de grupos étnicos distintos em períodos distintos, abandono das lavouras pelos lavradores hutus,

pilhagem de gado, de bens e das pastagens que pertenciam aos tutsi, matança generalizada de ambas as partes em momentos diferentes... tudo isso provoca alterações no ambiente e que podem ser percebidas visualmente.

Mas, a questão mais importante é: seria possível evitar o genocídio? **Acredita-se que sim, mas acontece que a questão ruandesa não provocou na comunidade internacional a atenção que se requeria.** Embora já se soubesse que um genocídio estava a caminho e, mesmo após ter iniciado, os EUA evitou classifica-lo dessa forma para não intervir de imediato. Por quê?

A importância de Ruanda para o mundo é diminuta. É um país sem recursos minerais, sem uma grande metrópole e sem locais de peregrinação. É periférico. No jogo de interesses dos mercados globais, Ruanda não tem qualquer peso. **E enquanto a ONU for dependente das resoluções impostas pelos atuais membros permanentes do Conselho e Segurança é possível ocorrer situações de desinteresse como essa.** O RPF cometera um grande equívoco. Ele se preparou e conquistou o poder contra os interesses dos países centrais.

Na África, entre 1990 e 2000, ocorreram 19 conflitos importantes. Quando cessam, se providências de reforma não forem implementadas a paz tornar-se á efêmera. Uma vez que a grande maioria daqueles países não tem condições, de sozinhos, planejar e realizar todas as transformações necessárias para alcançar a paz duradoura então são necessários um maior zelo e atenção da comunidade internacional. **Mas, para isso, há que reformular, primeiramente, a própria ONU.**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARRUDA, José Robson. **Nova história contemporânea: da descolonização da África e Oriente Médio à Guerra do Iraque**. Bauru, SP: Edusc, 2005.
2. BARBUJANI, Guido. **A invenção das raças**. São Paulo: Contexto, 2007.
3. BRASIL, Congresso Nacional. **Lei nº 2889, de 1º de outubro de 1956**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 ago. 2007.
4. CASTELLS, Manuel. **Fim do Milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Vol.III.
5. FARIA, Ricardo de Mourão; MIRANDA, Mônica Liz. **Da Guerra Fria à Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Contexto, 2003.
6. FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. **Manual para Normalização**. 7. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004. 242p
7. HATZFELD, Jean (2003) **Uma temporada de facões. Relatos do genocídio em Ruanda**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
8. HOBSBAWN, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
9. O GENOCÍDIO programado e a cegueira internacional. In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.diplo.uol.com.br/2004-03,a882>. Acesso em: 6 nov. 2007.
10. KOFI Annan faz autocrítica sobre Ruanda. In: CMI Brasil. Anais eletrônicos... Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue.shtml>. Acesso em: 28 ago. 2007
11. MIGRAÇÕES e Direitos Humanos na África Subsaariana. In: CONGRESSO FIDH, 36., 2007. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.fidh.org/IMG/pdf/África>. Acesso em: 28 de ago. 2007.
12. MUNANGA, Kabengele. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. Disponível em: <http://açãopedagógica.org.br>. Acesso em: 30 ago. 2007.
13. WESSELING, H.L. **Dividir para dominar: a partilha da África**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

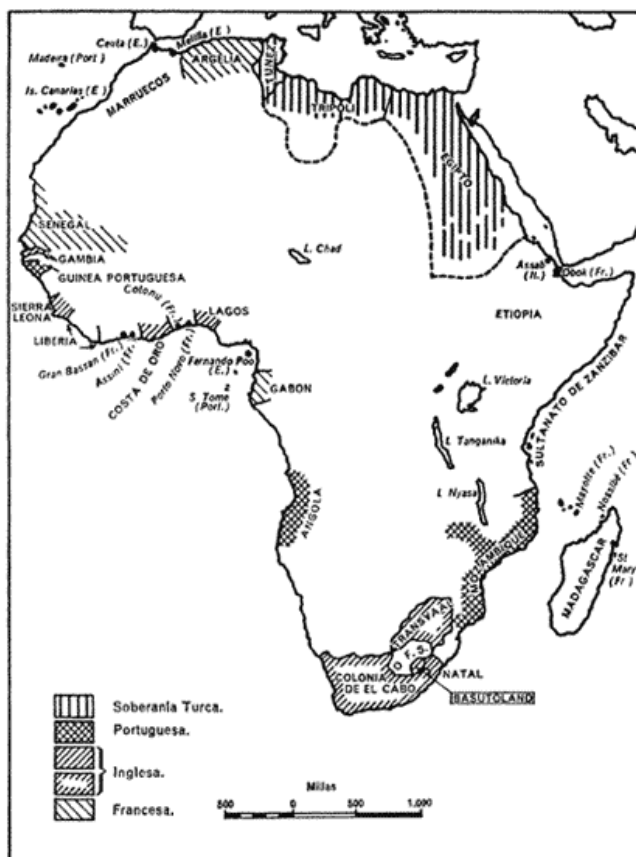
## ANEXO A

### ÁFRICA ATUAL



### ANEXO B

*A África em 1879*



Cortesia Centro de Estudos Africanos

## A ANATOMIA DE UM JOGO DE GUERRA DIDÁTICO

---

**Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio José Neves de Souza.**

*O Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio José Neves de Souza é pós graduado em Análise de Sistemas (PUC-RJ) e é Instrutor da Escola de Guerra Naval.*

### RESUMO

Este artigo descreve os jogos de guerra didáticos aplicados na Escola de Guerra Naval, abordando as suas fases, desde a montagem do cenário até a crítica, passando pelas fases de planejamento, preparação e execução do jogo propriamente dito. Focaliza a evolução dos conflitos, na história, e a dos jogos de guerra, desde a sua primeira aplicação com propósito militar, por volta de 1824, na Prússia, até os jogos da atualidade que tem uma finalidade mais abrangente, também se destinando ao intercâmbio de idéias e à análise de novas práticas e doutrinas. Ressalta a importância da aplicação do jogo na preparação do militar de hoje, principalmente no que tange às disciplinas que não são especificamente de abordagem militar. Encerra concluindo que o jogo de guerra motiva a todos, pois ensina não só aos alunos como também aos instrutores.

Palavras-chave: Marinha do Brasil. Estratégia Naval. Métodos de simulação. Jogos de Guerra.

### ABSTRACT

This article describes the didactic war game applied in Escola de Guerra Naval. It covers all its phases, from the settlement of the scenery up to the evaluation. It goes through the planning, preparation and execution of the game itself. It shows the evolution of the conflicts through history, and the one of the war game since its first use with a military purpose circa 1824, in Prussia, up to now, when it has a more inclusive goal. It also demonstrates that the war game is useful for the exchange of ideas and the analysis of new practices and doctrines. Besides that, the article emphasizes the importance of the game in our days for the preparation of the military, showing also the relevant role of the subjects not concerning specifically with a military approach. The article

ends with the conclusion that the war game motivates and teaches not only the students but also the instructors.

Keywords: Brazilian Navy. Naval Strategy. Simulation Methods. War Games.

## INTRODUÇÃO

Quem observa os tempos de aula destinados aos jogos de guerra na grade curricular da Escola de Guerra Naval (EGN) não imagina o esforço despendido por todos os instrutores envolvidos neste empreendimento. Talvez também não avalie a importância do seu resultado para a transmissão do conhecimento necessário ao oficial a quem cabe planejar as ações militares no mar.

O Jogo de Guerra, utilizado na EGN como uma metodologia de ensino, oferece um campo fértil para testar o planejamento e avaliar as decisões dos oficiais-alunos, além de analisar novos procedimentos e doutrinas de ações militares. O jogo tem um mérito a mais: motivar seus participantes, em razão da disputa naturalmente originada em cada partido, para alcançar a vitória. Mas a principal característica dos jogos de guerra didáticos consiste na convergência de diversos assuntos em um só evento. É um processo que permite a cada disciplina aferir seus ensinamentos na prática, durante a simulação das ações militares.

O atual Jogo de Guerra transcende bastante o caráter quase lúdico de outrora quando os participantes decidiam baseados apenas no que viam no tabuleiro tático. Hoje, ele exige muito mais. Mesmo contando com o auxílio de modernos simuladores, o jogador deve considerar as situações geradas a partir do cenário do jogo, pois elas irão moldar suas atitudes e orientar suas ações. O cenário retrata, realisticamente, as relações do país de cada partido com o ambiente internacional e tudo que nele ocorre. A grande velocidade dos acontecimentos, a rapidez das comunicações e as recentes formas de conflitos e ameaças impõem uma nova dinâmica a este eficiente método educacional.

Para aproveitar todas as qualidades do Jogo de Guerra, são exigidos do corpo docente o acompanhamento constante do panorama mundial, habilidade e experiência profissional, além de um excelente trabalho de equipe.

## A FUNÇÃO DO JOGO DE GUERRA

A Guerra, como fenômeno social, é muito discutida em diversos aspectos e as características conflituosas do ser humano também suscitam grandes debates. Pensadores famosos, como Freud, expressaram suas teorias sobre este tema e alguns autores, como John Keegan, chegaram a afirmar que a história da Guerra, em uma visão abrangente, se confunde com a história da humanidade.



Freud formulou um conceito sobre a ânsia de ódio e destruição existente em cada pessoa, uma espécie de “impulso de agressão natural” para explicar o caráter guerreiro do ser humano. Em uma de suas obras, Totem e Tabu, Freud imaginou uma teoria acerca das famílias primitivas, onde o patriarca detinha o monopólio do sexo sobre as mulheres. Com isso, os seus descendentes masculinos, cerceados sexualmente, se insurgiram contra ele, criando o tabu do sexo e o casamento fora da família, dando origem aos conflitos grupais.

Em contrapartida, Keegan inicia seu livro “Uma História da Guerra” com a frase: “a guerra não é a continuação da política por outros meios”(6:19). Contrariando Clausewitz, demonstra a esperança de que a humanidade colocará um ponto final na Guerra, utilizando-se da política, sem empregar outros meios.

Até hoje, a trajetória do Homem nos mostra que, mesmo dentro de seu próprio grupo, ele sempre competiu com os seus semelhantes em busca de variados propósitos. Essas disputas tiveram diferentes conotações, como lutas pela sobrevivência, conquistas territoriais, perseguições religiosas e até, em alguns grupos, a simples realização de ritos culturais.

Por um longo período nações se enfrentaram para obter superioridade umas sobre as outras, de forma a atingir determinados objetivos. Já os conflitos mais recentes, por muitas vezes, escapam a esse enfoque. Além das ameaças convencionais, representadas por nações em busca de interesses vitais comuns, surgem outras formas mais surpreendentes e extremamente difíceis de serem combatidas, como os atos terroristas, os crimes ambientais, a imigração ilegal, o tráfico de pessoas, armas e drogas e a pirataria, as chamadas na atualidade de novas ameaças, que são normalmente praticadas por organismos ou agentes não estatais.

Por outro lado, as relações humanas vêm, ao longo da história, evoluindo cada vez mais e os conflitos tornam-se, à medida que o tempo passa, mais complexos. Fruto dessa evolução, as grandes decisões foram se distanciando dos campos de batalha, criando uma cadeia hierárquica bem definida. No decorrer do século XX formaram-se vários patamares decisórios para condução da guerra. Não se concebe hoje em dia um chefe de estado, como Napoleão, comandando pessoalmente as ações no campo em busca dos interesses da sua pátria.

No Brasil, para questões de Defesa, são adotadas quatro esferas de decisão: política, estratégica, operacional e tática, que estão estabelecidas em diversos documentos oficiais, a partir da Constituição Federal e da Política de Defesa Nacional. As duas últimas esferas estão a cargo dos comandos militares.

No mundo, de uma maneira geral, as aspirações que emanam do mais alto escalão de um país são alcançadas normalmente por intermédio de decisões políticas, diplomáticas, econômicas e outras, que para serem implementadas devem ter um respaldo militar. Este respaldo pode ser representado pela posse, pela demonstração ou até mesmo pelo emprego de força, se necessário. As

decisões formuladas pelo nível político devem ser traduzidas em propostas estratégicas, dentre as quais militares, e essas propostas, por sua vez, serão convertidas em objetivos operacionais para um determinado teatro de operações e, posteriormente, repassadas para as forças militares, em termos de missões.

Desta maneira, o militar de hoje tem que conhecer muito bem o emprego dos seus meios, saber o posicionamento e a coerência de suas decisões e precisa estar atento a qualquer manifestação que venha envolver o seu país em uma crise. Neste contexto, emerge a importância das escolas de estado-maior, cuja responsabilidade é a de transmitir, por intermédio de seus cursos, o conhecimento necessário para que os oficiais estejam aptos a reconhecer ameaças que possam infligir danos ao seu país.

Neste sentido, o jogo de guerra apresenta-se como excelente ferramenta, capaz de simular situações onde o militar, responsável pela gestão do emprego da força, pode treinar o planejamento da aplicação de seus recursos e testar as suas decisões, com a finalidade de oferecer ao poder político diversas opções na obtenção de seus objetivos.

Existe um vasto histórico sobre jogos, desde as mais remotas épocas. Alguns jogos antigos chegavam a apresentar características de jogos de guerra. Porém, a primeira aplicação com um propósito semelhante aos atuais foi um jogo inventado por volta de 1824 pelo Tenente da Artilharia da Guarda Prussiana George Heinrich Rudolf von Reisswitz e seu pai, Barão de Reisswitz, que serviu para adestrar os oficiais de estado-maior do exército da Prússia. Desde então, os jogos de guerra vêm sendo largamente utilizados por inúmeras escolas militares e para auxílio a situações de conflito real. Neste último aspecto, é relevante citar a declaração do almirante norte-americano Chester W. Nimitz, no Naval War College, acerca da Segunda Guerra Mundial:

“A guerra com o Japão havia sido simulada nas salas de jogos desta escola por tantas pessoas, em tantas formas diferentes, que nada do que ocorreu durante a campanha no Pacífico constituiu surpresa - absolutamente nada, exceto as táticas *kamikaze* utilizadas em seu final, as quais não tínhamos visualizado” (3:-1-2).

A partir desta declaração ficou claro que nos exercícios simulados é preciso dar uma atenção especial ao estudo da cultura dos povos envolvidos nos conflitos.

Na Biblioteca da EGN, encontra-se um pequeno e velho volume intitulado “Como jogar o Jogo de Guerra Naval”, editado pela EGN e impresso em 1915 na Imprensa Naval, cujo propósito era o de ensinar alguns princípios da guerra

naval aos oficiais nas praças d'armas dos navios. Sabe-se que a escola sempre utilizou o jogo de guerra com propósitos didáticos, empregando inicialmente tabuleiros e, posteriormente, a partir de 1964, cartas estratégicas. Em 1985, inaugurou o seu centro de jogos de guerra informatizado, utilizando o Sistema Computacional de Jogos versão 1, o SCJ1, desenvolvido pelo Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV). Mais recentemente, em 2004, o centro foi transferido para o atual prédio, utilizando o Sistema de Simulação de Guerra Naval (SSGN), também desenvolvido pelo CASNAV.

### **A MONTAGEM DO JOGO DE GUERRA**

Do que foi exposto, podemos concluir que o Jogo de Guerra não se limita apenas à elaboração de uma simples situação de conflito para que dois partidos, representando forças antagônicas, se defrontem. Além disso, ele comporta a construção de um cenário similar à realidade dos países que se enfrentam, o qual conterà problemas a serem propostos a grupos de oficiais-alunos. Esses problemas são frutos de uma mistura de dilemas para decisão e contêm informações de várias disciplinas.

Na elaboração desse cenário, os instrutores criarão situações onde irão aplicar os objetivos educacionais das suas disciplinas. Esses objetivos são o ponto central do jogo. Representam decisões a serem tomadas ou tarefas a serem cumpridas pelos oficiais-alunos com a função de transmitir conhecimentos específicos de cada disciplina ou de uma combinação entre elas. Esses “pacotes de conhecimento”, como podem ser considerados, têm a finalidade de aferir a eficiência e o andamento da execução do jogo e, ainda, de servir como orientação para o instrutor saber o que solicitará do aluno e este, por sua vez, saber como deve se preparar para o exercício.

Em decorrência, a montagem do cenário de um Jogo de Guerra requer a formação de uma equipe de instrutores e o trabalho coordenado de vários setores para garantir que os objetivos educacionais das diversas disciplinas sejam alcançados. Na EGN, este projeto é gerenciado pelo Setor de Planejamento Militar, que o acompanha em todas suas fases, supervisionando o escopo do jogo, a sua qualidade didática, os prazos envolvidos e a sua aplicação. Os controladores do Centro de Jogos de Guerra (CJG) da EGN são os instrutores responsáveis pela montagem do cenário e em transferir os dados de planejamento dos oficiais-alunos para um sistema de simulação. Eles participam ainda da fase de montagem prestando assessoria acerca do sistema e da infraestrutura do CJG da EGN.

Todo este trabalho é dependente direto da atividade normal da escola, cuja estrutura, tanto intelectual como administrativa, está voltada para a pesquisa e a análise de todos os assuntos que se relacionam com a Guerra Naval. As disciplinas dedicadas às Operações Navais, Inteligência e Logística alimentam

constantemente os bancos de dados do simulador com as respectivas doutrinas e as disciplinas dedicadas à Estratégia, Política, Relações Internacionais e Direito se atualizam constantemente nos assuntos relativos aos conflitos, às crises e às negociações que acontecem no mundo.

Além de aulas, palestras, seminários e outras atividades, a EGN atende a uma vasta gama de exercícios com outras organizações. Participa de um jogo de guerra com as escolas de comando e estado-maior do Exército e da Força Aérea Brasileira, denominado AZUVER, cujo propósito é aplicar os processos de planejamento utilizados no Ministério da Defesa e Marinha do Brasil, respectivamente, nos níveis de teatro de operações e comando de força-tarefa.

A escola assessora o Estado-Maior da Armada no Jogo Hexalateral, com os Estados Unidos da América, Canadá, Peru, Argentina e Chile, que tem o propósito de aumentar a cooperação e interoperabilidade entre as marinhas das nações participantes, especialmente examinando questões de comum interesse e desenvolvendo doutrinas compatíveis para resolução destas questões.

Com outras escolas militares, participa do Jogo Trilateral, com as suas congêneres das Marinhas da Argentina e Uruguai, cuja finalidade é estabelecer um foro de diálogo contínuo, intercâmbio de idéias com as escolas de guerra naval desses países.

A escola, ainda, é membro participante do *Inter American War Game*, conhecido pela sua sigla IAWG, com catorze países que integram a Conferência Naval Interamericana. Na década de 1980, antes do término da Guerra Fria, o IAWG tinha como preocupação principal ensinamentos sobre o emprego de forças navais na proteção do tráfego marítimo. Com o tempo, o escopo do jogo tem evoluído, apresentando mudanças significativas, principalmente após o 11 de setembro, quando passou a focalizar de perto as novas ameaças. Os seus objetivos tornaram-se mais amplos, com ênfase na troca de conhecimentos e idéias e na formação de doutrinas para essa nova situação.

A EGN também acompanha o projeto *Halsey Alfa* (HA), que o Naval War College desenvolve há alguns anos. O HA é um exercício de Jogo de Guerra que persegue os objetivos de modelar novos cenários, desenvolver um melhor entendimento das modernas operações navais e familiarizar os oficiais com as complexidades inerentes ao emprego combinado de diferentes Forças-Tipo. É interessante observar que o projeto HA combina propósitos didáticos com analíticos, realizando repetidas vezes exercícios simulados com a finalidade de não só ensinar os oficiais-alunos, mas também o de desenvolver doutrinas. Sabemos que algumas de suas descobertas vieram a ser incorporadas em planejamentos reais em andamento na marinha norte-americana.

Todos esses elementos de informação acadêmica são utilizados para a montagem dos jogos na EGN.

Ainda cabe acrescentar que o cenário do jogo, tendo em vista ser aplicado várias vezes, deve ser elaborado de forma bem flexível, contendo muitas

situações diferentes e armazenando diversos “gatilhos educacionais”<sup>1</sup>, que são disparados pelos instrutores na hora do jogo, a fim de emprestar um maior dinamismo ao exercício.

Quando pronto, o cenário geral e suas situações particulares são testados no simulador em todos os detalhes pela equipe de instrutores.

## PLANEJAMENTO

Após a montagem e o teste subsequente, o exercício passa por uma fase onde o cenário e situações particulares são apresentados aos oficiais-alunos para que iniciem seus planejamentos. Na EGN, esta fase é desenvolvida em dois níveis de decisão, aplicados em cursos distintos. No Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (CEMOS), que se situa no nível operacional, e no Curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários (CEMOI), que planeja no nível tático. Nesta ocasião, os oficiais-alunos se reúnem em grupos representativos das Forças e seus estados-maiores, divididos em dois partidos antagônicos.

É interessante observar que para o nível tático converge uma coletânea de assuntos abrangendo as disciplinas de Direito Internacional, Logística, Inteligência e todos os tipos de Operações Navais. O método de planejamento utilizado neste nível é o Processo de Planejamento Militar, mais conhecido pela sua sigla o PPM.

Embora o nível tático esteja mais focalizado nas disciplinas de Operações Navais, Logística e Inteligência, o Direito Internacional é considerado de extrema importância para o desenvolvimento do exercício. Os objetivos educacionais desta disciplina, combinados com de outras disciplinas, transmitem conhecimentos acerca dos dispositivos das Convenções de Genebra e seus protocolos adicionais, que tratam da proteção de pessoas que não participam ou que deixaram de participar dos conflitos e, também, acerca dos demais acordos internacionais que restringem a utilização de meios e métodos de emprego da força, visando evitar o sofrimento desnecessário. A disciplina ainda aborda os acordos internacionais que regulam o Direito do mar, tanto na paz quanto na guerra.

É também objeto dessa disciplina a elaboração das regras de engajamento (REC)<sup>2</sup> impostas para as forças subordinadas, regras essas a serem observadas na fase de jogo. Esta não é uma tarefa simples, pois as REC são condicionadas

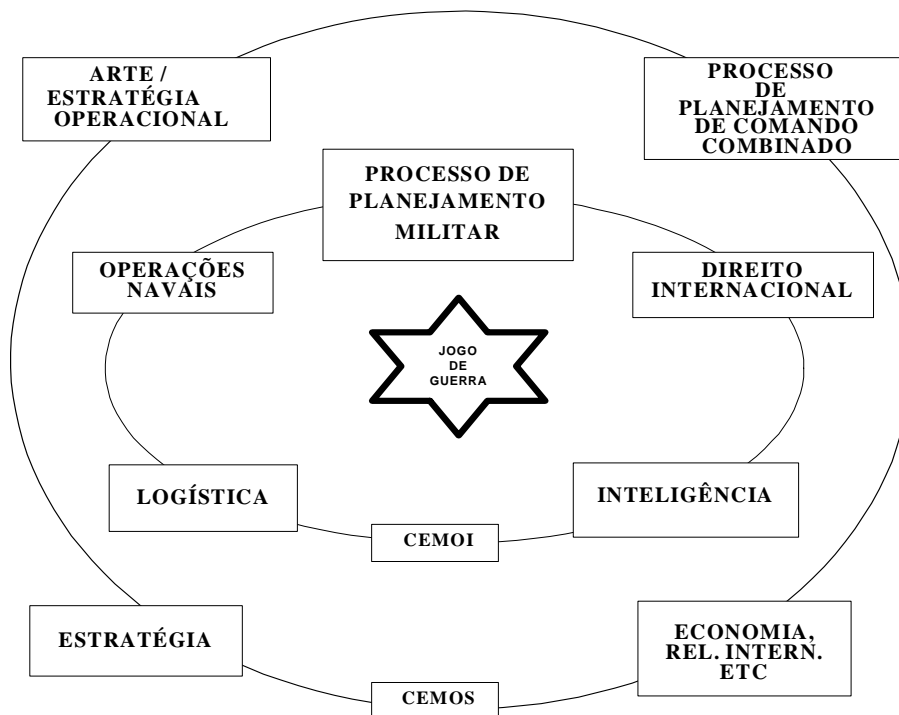
<sup>1</sup> Os gatilhos educacionais são eventos inseridos na situação do jogo que dependem de uma solução. Esta solução só é apresentada ao oficial-aluno durante a execução do jogo.

<sup>2</sup> Regras de Engajamento - Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta. (Brasil, 2007)

pelos objetivos políticos, estratégicos e militares e devem obedecer as regras do Direito Internacional.

No CEMOS, os oficiais-alunos para adquirirem uma visão operacional do conflito em questão, além de terem que conhecer muito bem as disciplinas do nível tático, necessitam saber os conceitos de: Arte / Estratégia Operacional, Relações Internacionais, Política, Economia e Comunicação Social. O método de planejamento utilizado neste nível é o Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas (PPC). A disciplina Comunicação Social exerce um importante papel no nível operacional, pois representa o elo de ligação entre os comandantes militares e a sociedade. Profissionais da área participam do exercício, orientando os oficiais-alunos na preparação de entrevistas coletivas e divulgação de informações para o público.

As disciplinas atinentes aos níveis de decisões podem ser visualizadas na figura que se segue:



Para os demais assuntos de igual importância na condução do exercício, a EGN conta com a participação de doutores e mestres de outras entidades de ensino, parceiras nesta empreitada, a saber, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Federal Fluminense (UFF) entre outras. A Teoria dos Jogos e Antropologia Social são exemplos notáveis desses assuntos e

que têm aplicação, respectivamente, nas decisões a serem tomadas e na percepção da cultura dos países envolvidos no exercício.

A Teoria dos Jogos, constantemente associada aos jogos de guerra, é, entre vários, um excelente auxílio à tomada de decisão dos oficiais-alunos. Entretanto, todas as ferramentas de apoio à decisão não prescindem do conhecimento e da experiência do planejador. O Anexo demonstra este fato, apresentando, além de uma pequena explicação sobre a Teoria dos Jogos, um exemplo utilizado em um dos exercícios realizados na EGN.

As situações criadas na fase da Montagem e propostas aos oficiais-alunos nesta fase de planejamento os obrigam a tomar decisões e executar tarefas para atender aos objetivos educacionais das disciplinas.

Os oficiais-alunos planejam no nível tático a execução das operações navais, sempre pesando as implicações logísticas, avaliando os elementos de Inteligência disponíveis e obedecendo às limitações impostas pelas regras do Direito Internacional. No planejamento de nível operacional, as considerações que devem ser feitas são mais amplas e abrangem uma maior variedade de assuntos, principalmente aqueles ligados à Arte / Estratégia Operacional e os concernentes às medidas tomadas por outros setores do Poder Nacional, ou seja, aquelas de ordem social, diplomática, política e econômica, que também são simuladas no exercício.

## PREPARAÇÃO DO JOGO

Tão logo termine a fase de planejamento, entram em ação os controladores, que irão executar a transposição dos planos e diretivas expedidos pelos oficiais-alunos para o Sistema Simulador, o SSGN. Vale assinalar que o SSGN está instalado nos servidores e computadores do CJG e que este centro detém a infra-estrutura necessária para dar andamento com eficiência ao jogo de guerra. O CJG é dotado de instalações básicas, como auditório, salas de *briefing*, salas para seminários, arquivo de cartas e também um bom sistema de comunicações para atender ao grupo de controle do jogo e os partidos.

Entre a fase de planejamento e a de preparação do jogo é reservado, na grade escolar, um breve período de tempo, destinado à inserção de dados no sistema e à análise dos planos e diretivas dos partidos, por todos os instrutores e controladores, com o objetivo de planejar a aplicação do jogo propriamente dito.

Ainda na fase de preparação é realizado o pré-jogo, um importante evento do exercício. O pré-jogo tem o propósito de definir parâmetros para a condução do jogo. Assim, são estabelecidas a data e a hora das ações relativas ao cenário e obtido o resultado dos engajamentos que por ventura vierem a ocorrer antes do jogo começar. Além disso, no pré-jogo, são apresentadas pelos controladores

a cinemática e as intenções de manobra dos partidos para todos os instrutores. Nesta ocasião é confeccionado o Plano de Condução, que detalha todo o desenvolvimento do jogo, isto é, divide o período de tempo do jogo em movimentos, estabelece a marcha do tempo<sup>3</sup> e visualiza os engajamentos esperados. Os instrutores registram neste plano as oportunidades para aplicarem os objetivos educacionais das suas disciplinas.

## O JOGO

Durante o jogo, os instrutores, agora denominados juízes, e os controladores do CJG formam juntos o Grupo de Controle do Jogo de Guerra (GruCon). A condução do jogo exige muita habilidade por parte do GruCon, que aplica os objetivos educacionais das disciplinas, segundo o Plano de Condução, e procura explorar as decisões tomadas pelos partidos, incentivando sempre que possível a criatividade dos oficiais-alunos. Além do Plano de Condução, o próprio desenrolar das ações mostra as oportunidades que devem ser aproveitadas pelo GruCon. Os objetivos educacionais combinados entre si e os “gatilhos educacionais” preparados na Montagem geram exercícios subjacentes, que são propostos aos participantes para decisão. São eventos novos, possíveis de ocorrer no cenário do jogo, e que terão impacto no planejamento inicial. Dessa maneira, o oficial-aluno tem que decidir de forma rápida em um ambiente de muita informação. O método indicado para solucionar estes problemas é o Exame Abreviado da Situação (EAS), que é um processo simplificado para auxílio à decisão, decorrente da primeira etapa do PPM, o Exame da Situação.

Todos que lidam com os jogos de guerra sabem que este exercício não garante o sucesso de uma ação na prática, mas, em contrapartida, é um excelente meio para indicar o que pode dar errado e tornar visíveis os pontos fracos de uma operação. O jogo didático, embora não tenha o mesmo propósito do analítico, que é analisar a ação simulada, levanta questionamentos de procedimentos e conceitos, apontando caminhos que poderão ser debatidos pelos instrutores, posteriormente, na fase de crítica. Dessa forma, ele motiva não só alunos como instrutores, que o consideram como extensão de suas disciplinas.

O jogo desenvolvido no nível tático para o CEMOI utiliza plenamente todos os recursos do SSGN para movimentação das Forças no mar. Para o CEMOS, conduzido em nível operacional, é realizado em duas partes. Na primeira, as decisões de um partido são debatidas em um seminário entre seus componentes e o GruCon. Os movimentos de Forças resultantes são registrados e testados no SSGN. Posteriormente, essas decisões são levadas ao outro partido, a fim de apresentar qual será a sua resposta em relação às ações realizadas.

<sup>3</sup> Marcha do tempo é a razão existente entre o tempo do jogo e o tempo real (Escola de Guerra Naval, 2007).



Durante os debates em seminário, sempre dirigidos pelo GruCon, os objetivos educacionais das disciplinas são considerados.

O andamento do exercício é feito mediante o número de objetivos educacionais alcançados e se encerra com a fase de crítica, que tem duas finalidades distintas. A primeira constitui-se dos comentários dos instrutores para os oficiais-alunos, onde constam as observações em relação aos objetivos educacionais. A outra finalidade desta fase é atingida por meio de reuniões de instrutores, para verificar os pontos em que o exercício pode ser aperfeiçoado e debater os questionamentos levantados durante a execução do jogo, relativos à doutrina e aos conceitos das disciplinas.

### CONCLUSÃO

Os conflitos contemporâneos normalmente fogem em muitos aspectos a uma dinâmica puramente convencional, embora não possamos afastar a ocorrência de guerras regulares, levadas a efeito entre Estados de forma tradicional. Apesar do esforço da comunidade internacional em construir mecanismos de limitação da violência, ainda nos deparamos com muitos enfrentamentos e crises de diversas origens no mundo. A história recente está repleta de exemplos. Basta, tentarmos identificar os motivos deflagradores de alguns conflitos ou tensões como Malvinas, Irã e Iraque, Balcãs (desintegração da Iugoslávia), Peru e Equador (1994/95), 11 de setembro, Afeganistão, Iraque (1991 e 2003), Palestina, Colômbia e, recentemente, as ações militares em Ossétia do Sul e Abcásia.

Não sabemos com certeza, qual o destino da humanidade. Se as guerras acabarão, conforme a esperança de Keegan ou se é inevitável sua continuação motivada pela natureza do Homem, segundo Freud.

Porém, em um ambiente internacional confuso e turbulento como o de nossos dias, há uma imperiosa necessidade de construir cenários e antecipar situações indesejáveis para evitar surpresas e planejar ações.

Essas ações, principalmente as militares, devem estar alinhadas em todos os níveis decisórios, coerentes com a Constituição e consoantes com as aspirações máximas do País. Todos nós sabemos que uma pequena decisão tática poderá ter profundas repercussões nos intentos do nível político. Assim, a percepção de um ambiente adverso é um requisito importante para o inventário de conhecimentos de um militar.

Indiscutivelmente o Jogo de Guerra tem todos os elementos para transferir um vasto conhecimento ao militar moderno. A forma e o conteúdo dos jogos têm evoluído, conforme as mudanças do ambiente, as quais, atualmente, ocorrem em ritmo cada vez mais acelerado. Como outras escolas militares, a EGN, desde a sua criação, utiliza este excelente método educacional

e acompanha a sua evolução, a fim de capacitar os oficiais da Marinha do Brasil a cumprir com eficiência o seu papel. É um trabalho extenso e que requer tanto a habilidade de uma equipe bem treinada, quanto uma grande estrutura administrativa e intelectual voltada para os diversos assuntos que o integram. Além disso, o Jogo de Guerra é altamente motivante, pois supera o seu resultado imediato. Participando da sua elaboração e execução, alunos e instrutores adquirem juntos uma nova e ampla visão de suas atividades profissionais relacionadas à Guerra Naval.

---

<sup>6</sup> “a demanda por respostas tão rápidas sobrecarrega até a capacidade de um computador e a necessidade de reação em poucos segundos pode atribuir uma tarefa impossível em uma condição de congestionamento, com várias ameaças ocorrendo simultaneamente.”

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. BOBBITT, Philip. **A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
2. BRASIL. Ministério da Defesa. MD35 - G-01. **Glossário das Forças Armadas**. 4. ed. Brasília, DF, 2007.
3. BRASIL. Escola de Guerra Naval. EGN 101. **Jogos de Guerra**. Rio de Janeiro, 2007.
4. FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos: para cursos de administração e economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
5. JANE, Fred T. **Como jogar o jogo de guerra naval**. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1915.
6. KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
7. MASINI, Sergio. **Las guerras de papel: el cómo y porqué de los juegos de estratégia**. Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 1993.
8. MCHUGH, Francis J. **Fundamentals of war gaming**. 3. ed. New Port: Naval War College, 1996.
9. PERLA, Peter. **The art of wargaming: a guide for professionals and hobbists**. Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1990.
10. SHUFORD, Jacob L. **Commanding at the Operational Level. Proceedings**, Annapolis, v. 133, n. 5/1, p. 251, May 2007.

## ANEXO

**EXEMPLO DA APLICAÇÃO DA TEORIA DE JOGOS  
EM UM EXERCÍCIO REALIZADO NA EGN**

**1. BREVE EXPLICAÇÃO**

A Teoria dos Jogos é uma ferramenta útil para auxílio à tomada de decisão em determinadas situações, quando interesses estão em disputa por duas partes distintas (partidos) e existem estratégias bem definidas. Muitos conceitos e definições devem ser conhecidos para o entendimento mais detalhado desta teoria. Entretanto, para um esclarecimento inicial, de uma maneira muito simples, pode-se considerar uma matriz, conforme a figura abaixo:

RECOMPENSAS		LINHAS DE AÇÃO DE AZUL	
		A1	A2
LINHAS DE AÇÃO DE VERMELHO	V1	-20	5
	V2	-10	20
	V3	30	10

Onde A1, A2, acima das colunas da matriz, são as estratégias (linhas de ação) que podem ser adotadas pelo partido azul e V1, V2, V3, ao lado das linhas da matriz, são as estratégias que podem ser seguidas pelo partido vermelho. Dentro das células, estão os resultados esperados (chamados de recompensas<sup>4</sup>) pelo partido vermelho, ao adotar uma estratégia, em razão da estratégia correspondente que pode ser adotada por azul. Ao analisar a matriz, vermelho poderá escolher a linha de ação (LA) que lhe garanta um melhor resultado, em função da LA que azul selecione.

Estas recompensas, para o caso de uma operação militar, são estabelecidas pelo comandante, no seu processo de tomada de decisão, levando em consideração diversos fatores (todos os que são analisados no processo de planejamento militar), principalmente, o perfil comportamental do comandante inimigo. Neste ponto fica evidente a importância do conhecimento dos hábitos, crenças, valores e cultura do inimigo, ou seja, um estudo antropológico dele, pois resultará em uma precisão maior na avaliação das recompensas.

<sup>4</sup> Uma recompensa é aquilo que todo jogador obtém depois de encerrado o jogo, de acordo com as suas próprias escolhas e as dos demais jogadores. (Fiani, 2006)

A matriz acima pode ser lida passando-se as recompensas para uma linguagem qualitativa:

RECOMPENSAS		LINHAS DE AÇÃO DE AZUL	
		A1	A2
LINHAS DE AÇÃO DE VERMELHO	V1	PÉSSIMO	PASSÁVEL
	V2	MAU	MUITO BOM
	V3	EXCELENTE	BOM

Neste exemplo, é fácil verificar que a LA V1 é a pior de todas, para qualquer LA de azul, e, por isso deve ser eliminada, reduzindo a matriz para:

RECOMPENSAS		LINHAS DE AÇÃO DE AZUL	
		A1	A2
LINHAS DE AÇÃO DE VERMELHO	V2	PÉSSIMO	MUITO BOM
	V3	EXCELENTE	BOM

Agora, o partido vermelho poderá escolher a LA (entre V2 e V3) que irá selecionar para sua decisão. Como a teoria preconiza que as decisões, por parte dos jogadores, serão sempre lógicas e racionais, a escolha provavelmente recairá em LA V3. Esta LA, além de apresentar o melhor resultado (EXCELENTE), não poderá obter o pior resultado (PÉSSIMO) que a LA V2 apresenta.

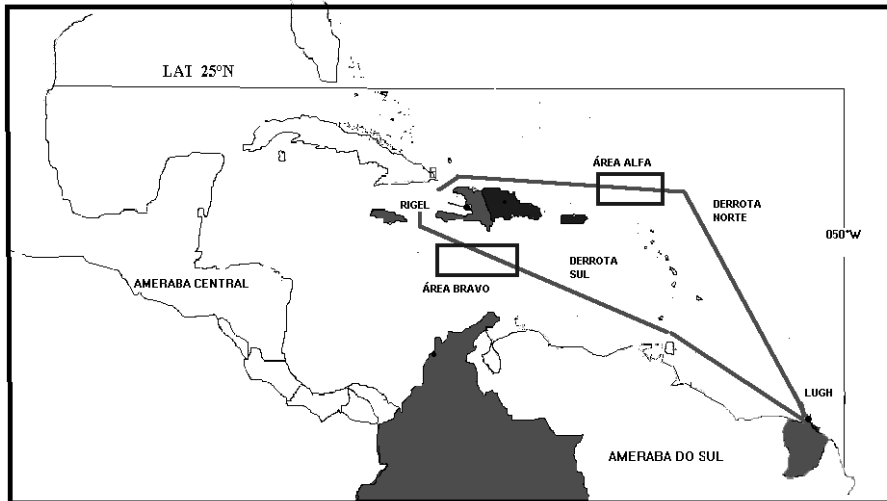
Por outro lado, o partido azul poderá elaborar também uma matriz semelhante, inserindo os seus resultados (recompensas), que serão decorrentes da sua avaliação dos fatores que analisou e da sua percepção acerca do inimigo.

## 2. EXEMPLO UTILIZADO EM UM EXERCÍCIO NA EGN

O exercício que está sendo utilizado como exemplo foi realizado em nível tático, para os oficiais-alunos do CEMOI e está baseado em um cenário fictício no mar do Caribe. Os partidos são constituídos por diversas forças-tarefas, cumprindo missões diferentes.

Em linhas gerais, uma das forças que compõe o partido vermelho deveria escolher, para proteger um comboio de navios mercantes do porto de LUGH até o porto de RIGEL, uma derrota norte ou sul, conforme traçadas na figura 1.

Por sua vez, uma das forças do partido azul deveria impedir a chegada do comboio vermelho ao seu destino, porto de RIGEL, verificando entre as possibilidades de seguir ou a derrota norte ou a sul.



**FIGURA 1**

Na fase de planejamento do exercício, foi solicitada aos comandantes das Forças Vermelha e Azul a elaboração das suas respectivas matrizes.

Vermelho: para a escolha da derrota norte ou sul; e Azul: para o impedimento do comboio vermelho na derrota norte ou sul, conforme a convenção:

MUITO BOM = 10, BOM = 5, INDIFERENTE = 0, RUIM = -5, e PÉSSIMO = -10.

Os comandantes apresentaram as seguintes matrizes:

### **MATRIZ VERMELHA**

**MATRIZ AZUL**

RECOMPENSAS		LINHAS DE AÇÃO DE VERMELHO	
		V1(NORTE)	V2 (SUL)
LINHAS DE AÇÃO DE AZUL	A1(NORTE)	5	-10
	A2 (SUL)	-5	10

Para a percepção do comandante vermelho, analisando todos os fatores de planejamento, a matriz mostrou que sua linha de ação V1 (Norte) poderia lhe dar o melhor (10 = Excelente) e o pior (-5 = Ruim) resultado, enquanto que a V2 (Sul) poderia lhe dar um resultado positivo (5 = Bom) e um indiferente (0).

Por outro lado, para o comandante azul as duas linhas de ação mostraram-se equivalentes, como pode ser visto na matriz que ele elaborou.

Para a execução do jogo, os dois comandantes apresentaram seus planejamentos:

O comandante vermelho não quis arriscar e adotou a derrota sul; e o comandante azul dividiu as suas forças em duas áreas de patrulha (ALFA e BRAVO), conforme mostradas na figura 1.

**CONCLUSÃO:**

Pode-se concluir que a Teoria dos Jogos auxilia bastante a tomada de decisão pelo comandante. Entretanto, todo o processo depende essencialmente de uma avaliação acerca de todos os fatores de planejamento para atribuir valores às recompensas. Assim, os critérios de julgamento, o conhecimento, a experiência e a habilidade do comandante tornam-se também importantes fatores para a decisão.

## FLUXOS INTERNACIONAIS E DILEMAS SOCIAIS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL EUROPÉIA

---

**Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sabrina Evangelista Medeiros.**

*Sabrina Evangelista Medeiros é Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ, Professora-Adjunta da Escola de Guerra Naval / MB, Professora-Colaboradora da Pós-Graduação em História Comparada / UFRJ.*

### RESUMO

Este artigo tem como fundamento a regionalização nas Relações Internacionais a partir de um ensaio cuja função é analisar as implicações dos fluxos internacionais e da soberania para o modelo regionalista que se fez valer na União Européia. O intuito é estabelecer a relação entre a nova soberania nacional e a identidade regional - pontos pertinentes na discussão sobre regionalismo e integração. Para tal, concentraremos nossas observações e usos de algumas das teorias desenvolvidas sobre este tema e sobre a União Européia, procurando fazer uma reflexão que aborde o que há de expressivo quanto às políticas sociais vigentes.

Palavras-chaves: União Européia. Relações Internacionais. Políticas Sociais.

### ABSTRACT

This article has as focus the regionalization in International Relations. It's an essay whose function is to analyze the implications of the international flows and of the sovereignty for the regional institutions and rules implemented by the European Union. The intention is to detect the establishment of the relation between the new national sovereignty and the regional identity – important points in the quarrel on regionalism and integration. For such, we will concentrate our comments and uses of some of the theories developed on this subject and the European Union, looking forward to make a reflection about what it has of expressive in the effective in terms of the EU's social policies.

Keywords: European Union. International Relations. Social Policies



A segurança e os progressivos fluxos de bens, capital e pessoas são importantes aspectos associados às contradições de um sistema que varia entre a sua condição ampliada regional e sua condição restrita às fronteiras nacionais. Apesar da permanência do sistema de Estado-Nação, as transformações, nas últimas três décadas, no sistema chamado de *Westphalia* - que estabelece as relações internacionais como mediadas pelo reconhecimento dos Estados Nacionais – legitimam a existência de um processo onde há transferência de capital social, de um lado, e poder político, do outro. São muitas, portanto, as condições que nos fazem crer que o mundo goza do processo de duplo de globalização e regionalização (paradigmas ora em acordo, ora em desacordo) e, dentre estas, destacarei algumas que usarei como fontes do ensaio que se inicia.

O primeiro fator que caracteriza o processo de globalização e determina a demanda que tornará efetiva a formação de complexos regionais e demais ações multilaterais é a emergência de uma economia internacionalizada, movida pelo capital flutuante, pelas empresas transnacionais, pelos investimentos, serviços e mercados internacionais. Em segundo lugar, a inserção de tecnologia nos meios de comunicação o que, definitivamente, reconfigurou o comércio, as relações produtivas, as relações culturais, entre cidadãos e instituições de todo o mundo. Assim, amplia-se o escopo de fronteiras velhas, fundadas na soberania, e novas, oriundas dos fluxos de serviço, bens e capitais. Provoca-se, também, a universalização acelerada do conceito de democracia na comunidade internacional, além de uma concepção comum de que somente o pertencimento à comunidade internacional faz dos países potencialmente desenvolvidos ou em direção ao desenvolvimento (Castles & Davidson, 2000).

Nesse sentido, dividiremos a discussão a partir de critérios que acompanham a lógica da explicação acima, a fim de estabelecer quais os focos principais da regionalização e suas maiores dificuldades em relação à construção de uma identidade regional para seus cidadãos - atrelados ainda à condição nacional da soberania de seus Estados de origem. Quer dizer, interessam tanto as condições políticas e institucionais quanto as econômicas (que estão na origem) do processo de regionalização. Desta forma, aparecem aqui os seguintes temas: a formação das economias regionais e sua regulação institucional supranacional; o papel dos Estados nas relações inter-regionais e intra-regionais; fluxos de capital, serviços e novas relações de trabalho; tecnologia, informação e diversificação cultural; e a universalização da democracia e dos direitos humanos.

#### A INVENÇÃO DO NOVO REGIONALISMO E A EUROPA COMO PRIMEIRO FOCO

É a Europa o lugar mais expressivo para que se discuta as questões ligadas ao regionalismo, não somente porque representa a mais evoluída forma de

integração, mas porque representa também a concepção mais permanente de Estado e democracia. O regionalismo europeu abriga grande parte das contradições que podem fazê-lo complexo, embora a mais eficiente instância de delegação regional que conhecemos. Ao mesmo tempo, permite-nos a consideração de que foi a abertura gradual das economias européias aos seus pares e a aceleração do processo de globalização que permitiu, depois da primeira onda regionalista pós-II Guerra Mundial, a formação de outro tipo de integração, motivada inclusive por aspirações que são domésticas. Tal como durante os anos em que exportou o modelo imperialista, ainda, a União Européia produz procedimentos que se projetam na cena da internacionalização econômica. Particularmente, foi a União Européia responsável pela institucionalização de uma autoridade política nova, pertinente às funções de regulamentação requeridas por um mercado ampliado em constante tensão com a soberania.

As instituições criadas a partir da regionalização acabaram por tornarem-se o fermento mais ativo da decomposição da velha soberania. Isso não quer dizer, contudo, que a soberania - enquanto autonomia dos povos - está em desuso, mas sim, modificada. A estas instituições novas cabe a transferência de poder, delegado pelos Estados, o que, para muitos analistas, representa o enfraquecimento do poder público (Ernest Gellner, por exemplo). Há, por suposto, a impressão de que a Europa possa se tornar um Estado ampliado, e que a configuração política futura gire em torno das instituições supranacionais, a fim de coexistir com as instituições domésticas.

Aos poucos, a soberania nacional, fundamentada em um princípio territorial dá lugar à soberania institucional, onde o Estado está sujeito a um número muito maior de ameaças e relações de fronteira, que não somente as territoriais. Suas dimensões são as mais variadas, abrigando desde a condição político-jurídica, a condição histórica e econômica, pela qual decide sobre a sua participação na esfera internacional, até a condição simbólica, que representa a identidade, a lealdade patriótica, o pertencimento à nação.

### **AS INSTITUIÇÕES REGIONAIS E A FORMULAÇÃO DE UMA NOVA SOBERANIA NACIONAL**

O modelo de análise dos processos de integração equilibra-se entre argumentos intergovernamentalistas, qualificadores de uma tendência à cooperação inevitável, ou essencialmente funcionalistas, com instituições capazes de torná-los eficientes. Na formação intergovernamentalista, a composição política aparece como uma sociedade de cidadãos, gerenciados por dois níveis de governo: nacional, por um lado, e regional por outro. Neste caso, a característica federativa da análise faz resistir a soberania nacional, na medida

em que corrobora com instâncias locais de representação com importante autonomia, principalmente enquanto não aprova-se a Constituição Européia.

A União Européia é formada por três instituições principais: o Conselho Europeu, o Parlamento e a Comissão Européia. Esta última é que detém grande parte do poder decisório junto ao Parlamento Europeu - o que vai além de uma confederação – e foi criada para responder a uma necessidade diplomática e militar. Mas, ainda assim, resiste a dificuldade de definir quais os espectros da aliança, a que ela deveria regular ou quais seriam as concepções comuns sobre trânsito de mercadorias, capitais e pessoas que prevaleceriam sobre os espectros nacionais de cada país-membro. Para os que acreditam na coexistência entre instâncias nacionais e supranacionais, a existência de conselhos de trabalhadores nacionais garantiria as necessidades locais. Nesse sentido, a Comissão seria somente uma secretaria facilitadora da troca de informações e do prosseguimento de acordos diplomáticos; e, assim, o Tribunal de Justiça exerceria sua jurisprudência de acordo com os interesses dos Estados-membros de mais peso na União.

Quanto aos canais de comunicação, a cooperação é feita de forma estendida, de maneira a coordenar ações que sejam, ao mesmo tempo, supranacionais e nacionais (Moravcsik, 1998, 2000). Até mesmo em Estados como a França e a Alemanha desenvolveram-se numerosos procedimentos de negociação, que acarretaram na descentralização de suas decisões e na passagem destes padrões para a União Européia. A reforma institucional provocada – depois do Tratado de Maastricht, de 1992 – através do Tratado de Nice, em vigência a partir de 2003, alargou em número e em funções a cooperação no projeto regional. Neste caso, a cooperação ocorre em função do anterior trabalho de coordenação, como fruto deste, possibilitando ampliar resultados de cada um dos membros, regulados através de instâncias supranacionais - em que a possibilidade de não cumprimento das diretrizes está ligada, agora, à possibilidade de retaliação.

Fermenta-se, assim, um federalismo de tipo cooperativo onde a coordenação inter-governamental das políticas públicas prevaleceria sobre o federalismo clássico. Nesta perspectiva, a Europa é o lugar de aparecimento deste modelo, considerando que os Estados Unidos encarnariam uma face diferente de federalismo. Isso explica, em grande parte, o declínio do poder formal dos Estados para o aumento do poder de estruturas político-administrativas que dependem de interesses cada vez mais privados. Contudo, o direito comunitário da união Européia ainda congrega elementos cujos princípios de *compliance* representam o desafio mais atenuante, fundamentalmente porque organizado entre o direito original - tratados compostos por artigos - e o direito derivado - regulamentos e instruções, embora

o direito derivado tenha gerado o Tratado de Roma, que caracteriza o sistema como baseado em estruturas comunitárias sólidas.

Fato é que a extensão do regime de comunidade é ainda limitada ao escopo social e de segurança. Isso porque nenhuma comunidade estabeleceu o espaço político, por definição, a ser substituído; e ainda, as vantagens para se ver para formar a legitimidade política superior a dos Estados Nacionais permanecem impróprias até então. Segundo Richardson (2004), como prova disso, podemos citar o processo Constitucional da União Européia que, embora em meio ao alargamento e aprofundamento institucional e objetivos ligados à maior participação civil, fora amplamente rejeitado recentemente.

*“The decisive rejection of the Treaty by voters in France and the Netherlands has once again demonstrated the enduring tensions within the EU over the nature and purpose of European Integration”* (Richardson, 2004, p. 52).

Neste cenário, a Comissão Européia tem ainda o poder de proposição política e o Conselho exercita uma espécie de poder legislativo intergovernamental em que, depois do Tratado de Maastricht, o poder orçamentário do legislativo tenderia a crescer e, por consequência, o Parlamento ganharia maior representatividade.

### **AUTORIDADE E REPRESENTAÇÃO NO ESPAÇO REGIONAL**

As relações internacionais voltam-se para o estudo dos movimentos de integração, os modelos de integração, as funções da integração, as razões da integração. Como os Estados-membros representam uma forma política consolidada, naturalmente, as teorias de integração visam observar como se comportam os países em processo de integração no que diz respeito à delegação de poder político. Neste caso, a função política exercida pela cooperação aparece primordialmente no âmbito das novas comunidades regionais.

As negociações diplomáticas estabelecidas na União Européia fizeram com que seus membros ratificassem tratados contendo limitações de suas respectivas soberanias em um determinado número de assuntos. Mesmo assim, o princípio da unanimidade para a tomada de decisão confere a todo Estado o direito de veto, compatível com suas próprias regras domésticas, segundo o direito internacional. Uma primeira brecha neste dispositivo institucional foi aberta desde a criação, em 1957, da Comunidade Econômica Européia. O arranjo político reivindicado por Charles de Gaulle determinava que quaisquer Estados poderiam intervir e recusar normas desde que sentissem afetados os seus interesses nacionais. Este arranjo manteve-se tendo valor de norma na União Européia.

Importante em relação ao custo de se manter ou abrir mão da soberania é o fato de que existe ainda um déficit democrático em relação às instituições européias, que não reconhecem a legitimidade política dos cidadãos europeus – a não ser se considerado algum escopo de representação (não proporcional) na presidência da União Européia, revezada entre os seus principais países. Os cidadãos europeus não gozam, desde o Tratado de Maastricht, de representação política, portanto, não existe um espaço público favorável à expressão popular quanto à delegação política.

Nos Estados em progressiva integração, a dinâmica supra-governamental representa tanto o produto da busca por maiores condições de barganha e autonomia - regional em relação aos outros pólos - quanto a maximização da cooperação - definindo metas em comum e articulando a política em dois níveis de governo. Para isso, foi necessário considerar-se uma administração combinada, através do exercício compartilhado de responsabilidades em determinados assuntos. Essas modificações fazem parte da adaptação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento à ordem econômica recente, evitando que fiquem às margens do sistema internacional. A inevitabilidade de adesão ao sistema internacional é, pois, premissa deste argumento. Mesmo quando cada país membro objetiva maximizar a sua utilidade (*yield, return*), em grupo, as definições tendem a diminuir as disparidades intra-regionais, desenvolver os serviços sociais e educacionais, alcançar a supremacia em comunidade. Impera, assim, a lógica da redução da concorrência, aumento dos compromissos, previsibilidade do mercado e fortalecimento da movimentação financeira regional.

Todavia, a tríade institucional Comissão-Parlamento-Conselho não forma uma instância de governo. Também não possui a tríade o livre exercício da regulação sobre seus cidadãos e circulação de bens e serviços, uma vez que não congregam poderes para, por exemplo, arrecadar impostos, assegurar uma defesa comum (embora também haja um projeto de defesa mais recente e comunitário) e conduzir uma diplomacia completa ao olhar do direito internacional. O direito de alfândega e o direito de produção industrial e agrícola não garantem o abastecimento financeiro necessário para a superação das instituições domésticas, principalmente em se considerando que a maior parte do capital é financeiro e, não, produtivo. Por outro lado, a cidadania européia ganha expressão progressivamente, e se faz presente nos passaportes, assim como na adoção de uma bandeira e um hino europeus.

Teorias neo-funcionalistas (Haas, Keohane, Miltrany) tratam da integração européia como tendo sido propiciada por uma lógica funcional de distribuição de poder em que a cooperação e a integração são, naturalmente, um processo de despersonalização progressiva e permitem ao grupo progressiva

confiança na cooperação – *spillover effect*<sup>1</sup>. A razão mais expressiva disso seriam os setores de energia e transporte que determinariam um ganho efetivo para os membros da comunidade. O jogo de interdependência e interação modela-se segundo regras que visam organizar as demandas e fluxos em relação aos bens e serviços. A natureza e extensão de cada um dos setores a tornarem-se comuns determinariam a forma adequada da instituição a regulá-los. Esta cooperação progressiva e extensa acabaria, segundo os neo-funcionalistas, superando as formas institucionais anteriores, cristalizando uma nova soberania nacional.

Nesse sentido, a União Européia pode ser analisada como uma integração econômica que teria gerado uma integração política. Como resultado da integração de um domínio particular como o carvão, o aço e a agricultura, se teria gerado políticas favoráveis à cooperação progressiva. Este processo seria irreversível visto que a interdependência econômica é fomentada por elites políticas que acreditam na maximização da utilidade de seus setores e que, portanto, investem nesta cooperação. A funcionalidade da cooperação acontece, assim, quando a decisão dos governos nacionais fá-los em defesa da autoridade supranacional.

Politicamente, um fator crucial da integração seria o interesse dos grupos envolvidos, uma vez reconhecidas as vantagens da integração e transferidas suas demandas para o espectro supranacional. A lealdade passa a ser instrumento de cobrança das instituições regionais como a União Européia, através da delegação da autoridade nacional para a autoridade regional. A primeira tentativa de se estabelecer uma autoridade cada vez mais centrada na União Européia foi a partir do Ato de 1986, que modificou o tratado original da Comunidade Econômica Européia, mas não foi estendido em grande proporção - apesar de que seus efeitos políticos já foram consideráveis no que diz respeito ao aumento da eficiência do processo de decisão.

O objetivo do grande mercado comum reduziu progressivamente os obstáculos à circulação livre dos bens e fundos e isso conduziu a comunidade regional européia a uma dinâmica de redução da soberania de cada Estado-membro nos domínios judicial e de segurança. A política regional ampliou-se, em larga escala, demandando a reforma no sistema de impostos indiretos e de política monetária – que levou à necessidade de uma moeda corrente comum que interessava diretamente às políticas macro-econômicas. O déficit de crescimento, assim, pode ser consequência da demora entre a integração econômica e a integração política.

---

<sup>1</sup> O termo é utilizado para caracterizar efeitos positivos e progressivos de uma ação sobre a ação coletiva. É utilizado na teoria das relações internacionais como fonte da explicação do efeito que a cooperação gera sobre os atores envolvidos e demais observadores.

O tratado de Maastricht, de fevereiro de 1992, promoveu diplomaticamente instrumentos essenciais de regulamentação macro-econômica, afetando a política orçamentária dos Estados substancialmente, através de critérios de convergência de intenções. A perspectiva funcionalista de integração analisa, assim, positivamente a mecânica da extensão fronteiras e re-alocação da soberania nacional que esta provoca. Apesar disso, os funcionalistas não dão conta de explicar as crises que afetaram a história da comunidade nem as perspectivas em se tratar de domínios como a segurança, a diplomacia e políticas sociais, donde se inclui a política de imigração federal e federativa.

A dissonância entre os interesses das diversas Democracias caracteriza as dificuldades e a fragmentação das políticas domésticas em relação a alguns assuntos; e, mesmo assim, esses países representam um tipo de arranjo de interesses desiguais dentro de um mesmo projeto político. A criação de instituições com alto poder de negociação é prejudicada com a permanência da existência de uma segmentação vertical da comunidade em grupos religiosos, bases lingüísticas, étnicas ou ideológicas e na legitimidade das elites de toda a comunidade regional, baseadas na adoção de decisões calcadas na unanimidade ou proporcionalidade, comparáveis às instituições parlamentares.

O modelo regional é ainda incompatível com o funcionamento de uma democracia parlamentar nacional, onde a maioria numérica dos eleitores delega o exercício da totalidade do poder. O formato da democracia não deixou de ser o da representação proporcional e suas categorias na comunidade regional não correspondem à representação que é exercida nacionalmente. A fragmentação intra-regional corresponde à idéia de uma regionalização do poder político que, na Europa pelo menos, fez-se através da redefinição do poder econômico e dos territórios nacionais. Estas diferenças nacionais, historicamente consolidadas, expressam demandas também diferentes que, certamente, não impedem as ocorrências de disparidades no processo de legislação da comunidade supranacional.

Dificultam, assim, a integração regional: a diferença relativa de renda e produtividade; as diferenças em relação aos recursos humanos, especialmente, o desemprego e a evolução demográfica; a projeção e o desenvolvimento econômico desigual, principalmente no nível da infra-estrutura como transporte, telecomunicação e energia. A União Européia tem se mostrado inclinada a resolver algumas destas disparidades, mas ainda hoje está distante de resolver aquelas que dizem respeito ao domínio civil. As funções dos Estados na União Européia são ainda definitivas para a manutenção da comunidade, posto que têm a função de redistribuição de recursos de um grupo social para outro; de administração de serviço para seus indivíduos como a educação e a saúde; de estabilização financeira e monetária, através de seu orçamento e políticas públicas.

### AS REGRAS DO JOGO INTEGRADO E A DEFINIÇÃO DO ESCOPO SOCIAL DOS PAÍSES-MEMBROS

A extensão regional dos domínios culturais nacionais não seria, necessariamente, positiva para o território integrado. O conflito está em se estabelecer os limites da integração. Não se pode, contudo, excluir o domínio humano do processo. O sucesso da política de integração também está ligado diretamente à administração do espaço político dos Estados em relação aos seus respectivos espaços culturais. O desenvolvimento de um espaço protetor de vias econômicas liberais já pressupõe diferenças de contingência entre os membros da comunidade regional, o que exclui uma intenção puramente igualitária.

A grande questão, porém, é a equivalência das bases políticas democráticas de cada um dos envolvidos, ainda que a cooperação possa negligenciar alguns aspectos em detrimento de outros. Tais bases políticas, em decorrência, garantiriam a existência de regras onde, pelo menos, estaria assegurada a liberdade individual (no âmbito macro, nacional) segundo a existência do princípio de delegação do direito natural de cada membro, cada indivíduo. Voltando-se às raízes da política moderna, a existência de regras definitivas garantiria, ao mínimo, a concorrência sob bases iguais entre os membros (o direito constitutivo substitui o direito natural para assegurar o ganho – a liberdade). Quaisquer resultados positivos para determinado grupo e negativos para outro fariam parte do jogo da cooperação.

A criação de um comitê das regiões pelo tratado de Maastricht, como órgão consultivo em princípio, foi um sinal da evolução para o reconhecimento do processo de representação. A multiplicidade dos órgãos comunitários, porém, aponta para a saturação destes mesmos elementos em determinados setores, onde as discrepâncias entre membros não deixaram substituir as instituições soberanas nacionais, principalmente no que tange a cidadania. Mas, também, essas discrepâncias podem dificultar o processo de integração, fundamentalmente porque ele ocorre a partir dos fluxos econômicos que incluem a abertura de oportunidades, emprego, trabalho, para os cidadãos da região. Em outras palavras, se a integração regional é um processo, ainda não produziu uma autoridade política nova.

Recentemente, foi o Tratado de Lisboa - de 13 de dezembro de 2007 - que ratificou o compromisso para que o aprofundamento da democracia na União Europeia aconteça. O Tratado é o primeiro a prever a saída de um país da União Europeia, além de propor regras de votação e maior otimização da estrutura e programas da instituição, que já reúne 27 países-membros. Nestas condições, uma nova comissão é implementada com a finalidade de organizar e



expandir as ações de política externa da União Europeia, através do cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

Para a área social, a União Europeia tem revisado uma série de procedimentos, inaugurando novas agências e funções com o dever de atuação nos campos diversos da saúde, trabalho, transporte, juventude. Recentemente, o planejamento estratégico para os próximos cinco anos foi incorporado como forma de provisionar gastos e implementar políticas de longo-prazo na área social.

*“A nova estratégia definida (...) envolve a saúde em todos os setores, devendo, aliás, fazer face, num enquadramento único, a problemas cada vez maiores de saúde da população, como as alterações demográficas, as pandemias, o bioterrorismo e as doenças associadas a estilos de vida pouco sãos.”<sup>2</sup>.*

Como se pode notar, os limites da integração aparecem quando ainda existem obstáculos sócio-culturais diversos e as intenções econômicas desconsideram a dimensão civil (que corresponde à constituição da Nação em seus primórdios). Porém, podemos considerar que a experiência europeia encaminha-se em direção à redefinição das funções dos Estados provocando a mudança das regras, ampliando a diplomacia e a abertura, e aumentando a competição entre os partidos locais pelo agrado à opinião pública nacional a respeito da política regional.

A política social - que reúne a assistência pública, a seguridade social, serviços de saúde, a divisão do trabalho - pertence ao espaço de políticas públicas nacionais e comunitárias, o que nos leva a considerar a possibilidade de um bem-estar europeu. As diferenças entre as políticas sociais de cada Estado-membro permanecem muito fortes, embora eles estejam cada vez mais cooptados a aderir a uma regulamentação única, pelo menos para dividir os custos de manter essas políticas em desacordo com uma maioria de indivíduos. A demanda crescente por benefícios, o aumento da população idosa e a diminuição da população ativa, o desemprego em determinados setores expressivos da economia, a contribuição previdenciária, a burocracia das instituições nacionais, o gerenciamento do fluxo de trabalhadores em relação à demanda em determinados espaços, são todos motivos para a criação de projetos regionais de escopo social.

Apesar das demandas da integração, as políticas sociais continuam sendo das funções mais importantes dos Estados no que diz respeito ao exercício de

<sup>2</sup> Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/cha/c11579.htm>, acessado em 19/10/2008.

soberania nacional. Assim, a política nacional social é determinante para a política comunitária funcione, porque, participante da padronização e das iniciativas supranacionais, acaba por criar condições de regionalização que implicam em uma política doméstica mais consoante com os interesses regionais. Embora isso ocorra, deve-se ressaltar a distância entre estas políticas sociais e a estabilização social quanto aos partidos políticos e governos locais. Helen Milner (1997) apontava que as instituições políticas domésticas acabavam por determinar as instituições regionais porque são elas responsáveis pela reunião das preferências nacionais. Nesse sentido, essas instituições determinam o programa político a ser elaborado, o executam, vetam, tendo, portanto, a habilidade de coordenar e fazer escolhas, segundo a autora, através de processos legislativos principalmente.

Na União Européia têm função específica as agências especiais – quanto aos assuntos variados, de ilícitos até energia -, que podem estabelecer instruções sobre saúde, segurança do trabalhador, qualificação, assim como, direitos humanos. Através da ampliação do conceito de *environnement*, em que a importância das questões ambientais transborda à esfera produtiva do trabalho, foram introduzidas normas importantes de conduta que visam qualificar e padronizar a atuação social dos Estados-membros, sem que se regulamente institucionalmente este setor. Por esta via, foram introduzidas no processo condições capazes de direcionar alguns dos assuntos e aspectos sociais dos países-membros, ainda que o efeito real disto seja limitado. Primeiro porque tal indicação está abaixo da regulamentação doméstica; segundo porque não há mecanismo de cumprimento destas ações e a extensão destas indicações ainda é muito marginal. Ainda assim, em 1989, já estavam estabelecidas e asseguradas pelo Reino Unido algumas indicações sobre domínios de ordem social, como a proteção às crianças, a igualdade entre homens e mulheres, seguridade social do tipo invalidez e deficiência, condições de trabalho e saúde dos trabalhadores.

O Tratado de Maastricht regulamenta juridicamente um protocolo social em anexo ao Tratado, entre signatários. Tal protocolo enumera domínios novos que poderão entrar em pauta desde que preciso. Em nome da melhoria dos meios de trabalho, das condições de trabalho, da informação, da igualdade entre os homens e mulheres, o protocolo pode ser acionado e levar os países envolvidos à tomar determinadas decisões, em especial os representantes mais fortes na União. Outros domínios continuam sendo submetidos à regra da unanimidade: a previdência social e a proteção dos trabalhadores no caso de ruptura do contrato de trabalho, a representação dos trabalhadores e empregadores, a regulamentação de trabalho imigrante de países-membros, recursos para a criação de empregos, dentre outros. Por outro lado, não se pode decidir no nível regional ainda as remunerações, o direito de greve e de associação. E, finalmente, o protocolo contém ainda uma seção especial para a proteção do

consumidor, onde a Comissão deve consultar os membros antes que aja diretamente de acordo com este dispositivo.

A União Européia pode delegar a determinados membros o estabelecimento de propostas de acordos coletivos que serão examinados e podem, ou não, tornarem-se comunitários. Existe, portanto, uma regularidade nas ações sociais dos países da União que procuram acompanhar as regulamentações nacionais e fazê-las convergirem com as políticas coletivas. Isso porque, disparidades neste âmbito poderiam, também, dificultar os ganhos em relação aos setores (principalmente) econômicos de cada país-membro, e aumentar os custos de fazer valer suas diferenças. A harmonia dos acordos formais econômicos é, de certa forma, garantida pela abertura às mudanças sociais necessárias internamente para que se facilite a circulação de bens e capitais.

A regulamentação social é, então, um vetor do desenvolvimento da integração comunitária, e não deixa de ser fundamentada nas políticas sociais nacionais, decididas a partir das demandas nacionais. Tendo em vista o aspecto individual, representado no conselho de trabalhadores, existe uma regularidade mínima que reconhece os cidadãos enquanto mão-de-obra produtiva, rentável e humana na formação regional. A integração não deixa, assim, de ser operada neste nível: ela ocorre mesmo que em circunstâncias menos institucionalizadas. A política social faz com que haja um reconhecimento pela União Européia de que políticas públicas mais uniformes podem fazer estender as relações comerciais entre os membros, garantindo um sistema legal forte.

A expansão do poder de regulamentação em determinados setores sociais para atividades supranacionais quebra a tendência em se limitar o sistema e dificultar a substituição de políticas de esfera nacional. A lógica competitiva dos Estados-membros faz com que a mínima regularidade de suas ações sociais os deixem menos vulneráveis às perdas com acordos financeiros, produtivos e comerciais. Por exemplo, a aceitação pela Alemanha da entrada de cidadãos do leste, além de colaborar com o preenchimento de buracos no mercado de trabalho não preenchidos por alemães, aproxima o país da integração e dos benefícios econômicos que possa gozar a partir destas relações.

Desta forma, não há como negar que as instituições européias alcançaram níveis técnicos de controle regional antes não alcançados – e, nesse sentido, níveis políticos. Apesar do poder da União ser indireto, o custo de se criar políticas sociais diferentes é maior do que os ganhos que se tem modificando e adaptando-se às exigências (indicações) da comunidade. O progresso da regulamentação social da região obriga uma reconsideração do modelo nacional para que se fundamente uma dinâmica política nova.

## **SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA, MERCADO, E SUPRANACIONALIDADE**

O que se coloca à análise da União Européia é a existência de efeitos sociais oriundos da associação comunitária de mercados e a ausência da constituição de uma sociedade civil concomitante ao mercado regional. Isto ocorre porque, na Europa, a identidade política não ganhou a aderência nacional. Não há uma relação entre o fim da soberania política e a existência de uma comunidade cultural nova; ambos existem, mas com funções diferenciadas. A manutenção do Estado Nacional acaba agradando a maioria de seus integrantes, apesar dos ganhos com a integração serem sentidos. O maior risco de um nacionalismo europeu reside na intenção de pertencer a uma comunidade de bem-estar, mantendo as particularidades locais e negando políticas que atendam regiões pobres ou em desenvolvimento fora do eixo europeu. É nesse sentido que o fluxo de pessoas pode ser absorvido entre os europeus, mas, também, é negado pelos integrantes da comunidade em relação aos cidadãos não-europeus.

Desde 2001, o Conselho da União Européia procurou diminuir as dissonâncias entre os direitos do homem europeu e dos países terceiros através do lançamento de um documento de diálogo. Por meio do documento, a União Européia se compromete com diretrizes ligadas ao direito das gentes, de forma que a Europa adere a um posicionamento em relação ao tema que está inserido em sua política de cooperação extra-comunidade. Neste âmbito, exerce papel relevante o Provedor de Justiça, que deve solucionar as controvérsias geradas quanto à aplicação de programas europeus e, também, avaliar, em caráter recomendatório, litígios de ordem humana e social.

Para a política de desenvolvimento atrelada aos compromissos europeus firmados por meio de programas de prevenção de conflitos e assistência humanitária, a União Européia estabeleceu, a partir de 2007, o papel de agenciar atores não-estatais no fortalecimento das democracias em situação de risco, procurando firmar programas que estejam focados nos períodos pós-conflito e na criação de mecanismos locais extra-comunitários que permitam estabilização através do desenvolvimento. Aggarwal (2004) considera que isso representa um paradigma que é qualificado ora pelo seu apelo regional ora por seu apelo globalista; disso, então, emergiria um modelo distinto dos arranjos anteriormente observados. Aqui estão em principal foco políticas de cooperação em nível técnico em função do desenvolvimento. A dissonância entre políticas sociais anteriores e as novas ocorre, fundamentalmente, pelo estabelecimento de compromissos de longo-prazo, em que pese a coordenação de apoiadores financeiros, atores não-estatais, políticas de desenvolvimento e cooperação; por esta razão, a União Européia se tornou o principal interveniente no mundo em apoio ao desenvolvimento.

O modelo supranacional é caracterizado por uma divisão entre a pluralidade nacional dos Estados-membros e a unidade política das instituições européias. Estas instituições transitam entre as tarefas de autoridade e as suas circunscrições territoriais, considerando que os sistemas de controle nacional devem ser mantidos para que se mantenha o elo entre os países-membros - mas a antiga soberania já é bastante diferente do novo conceito de política doméstica. Neste novo sistema, não imperam todos os princípios da soberania *westphaliana*, como unidade exclusiva dos nacionais. Se não houve a substituição das instituições anteriores nacionais, houve o cruzamento entre as primeiras e a funcionalidade de novas instituições supranacionais criadas para estabelecer legalidade da ligação dos eixos nacionais sob a esfera supranacional.

Desde o início, privilegiou-se a organização e a representação múltipla das sociedades envolvidas, considerando que os interesses econômicos seriam cada vez mais diversos quanto mais se estendesse a fronteira supranacional e a sua população. Exatamente por isso, nas entidades políticas novas, o problema central é a dissociação entre um princípio que é funcional e um princípio que é territorial. O princípio funcional determina que se tomem decisões, resolvam-se conflitos, produza-se alguma propriedade pública comum, responda-se às pressões privadas, gere-se algum tipo de renda, distribuam-se despesas, considerem-se os interesses locais que determinarão a delegação de poder nacional e supranacional. Esta organização acabou por arranjar-se de forma que algumas instâncias de poder foram criadas para dar conta dos diferentes níveis de atuação da União.

Os diálogos travados em nome da autoridade supranacional variam de acordo com os interesses econômicos dos membros, o que criou o diagrama de poderes estabelecido com o Tratado de Maastricht. Os recursos e as bases do compromisso entre os Estados foram sendo estabelecidos aos poucos, por exemplo, em relação à implementação da moeda única. A existência de autoridades subsidiárias aparece, em primeiro lugar, como a resposta adequada ao tratamento do princípio territorial, já que os Estados perderiam o domínio territorial de suas circunscrições e relações comerciais. As regiões, as metrópoles, as “nacionalidades” se tornam, assim, níveis aplicáveis de organização e representação dos interesses comuns.

Paradoxalmente, este processo é de grande desterritorialização do poder, através de uma mudança de intenções e estratégias no papel dos executores das redes de políticas públicas que assumem as tarefas setoriais de coordenação e cooperação. A tarefa destes setores é, agora, a de coordenar os interesses diversos nacionais, os harmonizando através da negociação e do acordo. Com isso, o pluralismo de interesses é determinado pela representação mais forte na comunidade. Andrew Moravcsik (1998), acreditava que a integração européia fora fruto de relativa barganha de poder entre os Estados sustentada pelos mais

fortes deles – que acabaram por colocar estreitas relações de interdependência entre os países principais e os países marginais. Sendo assim, para Moravcsik, são os conflitos estatais que determinam a adesão à política de integração, uma vez que os Estados com maior poder de barganha, para fazerem valer suas preferências, delegam poder às instituições internacionais de forma a gerar cooperação entre todos os membros. Nesse caso, o que está em questão é uma adesão baseada em aquiescência, motivada pela interdependência econômica entre os Estados em questão.

Uma das conseqüências naturais deste sistema é que a identidade individual e civil modifica-se e não coincide com aquela construída em função do Estado-Nação, assim como a identidade política de cada cidadão. Observando-se que a construção européia vinha sendo estabelecida por meio de uma progressiva perda das identidades dos indivíduos em relação à sua cidadania nacional, criava-se um espaço novo para um patriotismo federativo, o que corroborava com a consolidação dos valores da democracia e do Estado de direito sob princípios universalistas. Princípios universais como liberdade, justiça, solidariedade, igualdade já fazem parte do contexto histórico europeu e da garantia do pluralismo cultural. De certa forma, a amplitude da democracia na Europa, atendendo o espaço supranacional por inteiro, propicia a realização dos ajustes, acordos e alianças institucionais e econômicas na União.

Mas há ainda uma dificuldade em se estabelecer as regras que dizem respeito ao escopo grande de pessoas e Estados fora da União Européia. Ao mesmo tempo em que a União Européia aparece como fruto da internacionalização econômica, criaram-se barreiras de proteção que, apesar de tornarem-na forte na competição mundial, distanciam-na dos membros do sistema internacional. Ou seja, o modelo criado permite o fortalecimento das negociações econômicas internas, e estas, por sua vez, fazem frente às relações internacionais de forma expressiva, mas não estão claras as regras de circulação de indivíduos entre estas mesmas fronteiras. Dentro das bordas supranacionais, a representação institucional alargou os partidos e uniões assegurando uma nova mediação entre espaço de público e sociedade civil. A dificuldade está no estabelecimento da mediação, que não puramente econômica, entre o escopo da União Européia e a comunidade internacional, a exemplo do que ocorre quanto às pressões européias sobre a extinção da pena de morte no mundo. O papel da União Européia no sistema internacional pode ser avaliado como variável entre o poder que exerce sobre a comunidade internacional e a vontade de aproximação e o desejo de fazer frente à União com algum poder de barganha, também, de efeito regional.

A perspectiva é da necessidade de um estudo preciso das conseqüências destes ajustes sociais, agora com o plano de aproximação de uma democracia supranacional. Considerando-se que não cessa o processo de integração, torna-se necessário o aperfeiçoamento das relações democráticas entre sistema o

supra-governamental e os Estados, concebendo a esfera internacional não somente pelo aspecto econômico, mas pelas transações culturais e de representação.

### ESTADOS E CENÁRIOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

Uma definição mais concisa de globalização pode ser a consideração de que há uma liberalização crescente do comércio internacional e dos investimentos e a conseqüente integração das economias nacionais. Com isso, há uma facilitação e um barateamento dos meios internacionais de comunicação, fundamentalmente com a internet. A partir disto, há crescente integração econômica internacional, resultando na diminuição dos limites políticos estabelecidos na modernidade. Nesse contexto, os problemas têm suas soluções cada vez mais pautadas além dos limites nacionais, resultando na necessidade em se fazer uma ação internacionalmente consciente. E, por último, em decorrência dos primeiros aspectos, uma combinação de normas, padrões, regras e práticas é cada vez mais diligente.

A expansão de comércio internacional e do investimento estrangeiro não foi resultado de desígnios políticos impostos na economia global. Aconteceu por uma conjunção de fatores, que incluem o pensamento liberal consolidado pelo Thatcherismo e pelo Reaganismo, o colapso do bloco socialista soviético e a derrubada do muro de Berlim - que deu início à desintegração de sistemas econômicos muito fechados. Enquanto isso, a crise de final dos anos 70 e início dos anos 90, a ressaca econômica daqueles anos principalmente em relação à política econômica dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (com altíssimas taxas de desemprego e inflação). Aos poucos, as economias foram levadas a integrar-se e abrirem-se ao panorama mundial pela crise que tomava conta das suas esferas nacionais financeiras e de produção, como em relação ao Chile, à China, o México, a Argentina, Índia e Brasil <sup>3</sup>, países que captavam cada vez mais investimentos exteriores gerando o custo de se manter nos padrões estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

O grande desafio colocado sobre a globalização é o desnivelamento exacerbado entre países pobres e ricos, e entre as camadas ricas e pobres dos países que liberalizaram suas economias. A percepção mais presente é a de que a abertura tem cultivado o desnivelamento entre nações e, dentro das nações, é o grande obstáculo para a internacionalização pacífica dos sistemas e, conseqüentemente, sua integração. Aggarwal (2004) considera que para a União Européia, a combinação entre pressões liberalizantes e protecionistas é uma

<sup>3</sup> Quanto à questão, eu preferia manter o Chile por conta das pressões exercidas pelo FMI e pelas condições de mercado, na proporção do seu volume. No contexto global a que se refere o texto, o Chile mereceria ser citado em companhia de China, México, Argentina, Índia e Brasil? A sua economia é muito menor que os demais países apontados

constante, principalmente levando-se em conta a divisão setorial presente na formação econômica da região. Ou seja, para o autor, setores como o automotivo, de aeronaves, químico ou de comunicação vêm no processo regional fatores limitadores de sua expansão, ao mesmo tempo em que os setores ligados à agricultura baseiam-se nos subsídios e nas relações intra-regionais como forma de manterem-se competitivos.

Isso ocorre fundamentalmente em relação ao aspecto social, humano, da integração. As barreiras culturais ainda são extensas, dado que o multiculturalismo propagado nos anos 70 teve como efeito perverso a segregação intensiva dos indivíduos entre suas nacionalidades, suas raízes, suas características físicas, culturais e suas línguas. A preocupação em relação à marginalização dos países pobres no sistema econômico global focalizou casos especialmente graves, como na África. Mas, estes casos, distantes do panorama econômico, não têm a expressão política que têm nos países médios, em desenvolvimento, onde a pobreza e a exclusão podem ser fatores de desestabilização das maiores economias. Esses países - e seus respectivos cidadãos - geram mudanças nos países centrais que levam à exacerbação dos extremismos de direita, como no caso na forte demanda por mão-de-obra pouco qualificada em conjunção com a estagnação econômica de países periféricos, gerando um constante movimento de imigração.

O aspecto nacional, por enquanto, determina grande parte do sucesso e do insucesso em relação à integração no mercado mundial e, por isso, neste caso, a soberania é importante para a adesão ou não às regras e demandas internacionais. Em 1998, a OMC (WTO) declarava que o comércio global e os fluxos de investimento se tornaram, na verdade, menos concentrados nas últimas duas décadas, quando foi ajudado o crescimento do comércio no mundo, em larga escala. A concentração do comércio e dos fluxos financeiros teria caído entre países que liberalizaram-se mais rapidamente, aumentando entre os que integraram-se ao sistema mais lentamente. A marginalização de determinados países, segundo estes analistas, teria sido propiciada, assim, através de políticas nacionais auto-centradas, e não, como resultado do processo de globalização – o que não explica as disparidades de concorrência global.

A intensificação das relações comerciais acabou por determinar a transferência de tecnologia e o grande deslocamento de força de trabalho entre os países centrais e os países em desenvolvimento. O fluxo de pessoas em deslocamento contínuo é muito grande, mesmo em países em que os fluxos de emigrantes e imigrantes não são históricos. Assim como o emprego, a tecnologia é também uma variável que explica as mudanças em relação à desigualdade de distribuição de renda. Há um impacto importante da inserção de tecnologia tanto nos salários quanto na diversificação qualitativa da mão-de-obra, atrelando o fluxo de bens ao fluxo de pessoas. Hoje, mais de um décimo da força produtiva



do mundo provém dos fluxos migratórios de investimentos e mão-de-obra, o que não pode ser excluído da nova ordem internacional.

## CONCLUSÃO

Na Europa Ocidental, o mecanismo de cooperação entre as várias agências nacionais foi preenchido pelo aparecimento da União Européia e demais instituições políticas. Depois da unidade econômica e do transbordamento das economias nacionais, a paisagem institucional da Europa mudou expressivamente, quando se reestruturou segundo algumas prioridades. Dentre essas prioridades, o terrorismo, a imigração ilegal e contrabando de drogas se tornaram as três áreas de maior investimento da União Européia, criando uma cooperação de inteligência policial intensa. Os esforços para a integração européia por completo contaram, nos últimos anos, com um aparato institucional efetivo, mantido através dos acordos e instituições.

Uma das grandes contradições da Nova Ordem Mundial no que diz respeito aos indivíduos, é a necessidade em reinventarem suas identidades nacionais e adaptarem-se às novas fronteiras depois da política de integração. A reinvenção das identidades nacionais prevalece porque o nacionalismo é ainda forte, apesar da crença na flexibilidade de fronteiras. Estes debates contínuos produziram uma genealogia de idéias para a nova ordem como: pós-modernidade, supranacionalidade, globalismo, cosmopolitismo.

O nacionalismo ganha, assim, uma atribuição negativa na medida em que está ligado à manutenção de uma geografia ultrapassada. Mas, o mesmo nacionalismo diz respeito à existência de disparidades culturais grandes, hoje, existentes dentro das fronteiras dos Estados por conta do transbordamento cultural para a região integrada e para além dela. Do contrário, não se pode superar o nacionalismo, mas apenas, permitiu-se a convivência e o acirramento de vários deles em uma só fronteira.

Já que envolve uma bifurcação de significados e fronteiras, o novo nacionalismo sublinha a assincronia que é gerada pelo processo de globalização, assim como pelo processo de regionalização. Como todos os outros significados reinventados na Nova Ordem que atribuem contemporaneidade e normatividade às partes desenvolvidas do mundo, as pessoas ainda não puderam ser incluídas na economia dos “pós” ou “neo”. A desigualdade continua prevalecendo no mundo entre o Norte e Sul, Ocidente e Oriente, no mundo pós-industrial, pós-moderno, pós-classista, pós-histórico, pós-humano – onde as populações tornam-se crescentemente empobrecidas na Ásia, América, ou na África, servindo como objetos de conhecimento para os discursos pós-nacionais do Ocidente mais rico.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGGARWAL, Vinod K Between Regionalism and Globalism: European Union Transregional and Inter-Regional Trade Strategies. In: AGGARWAL, Vinod, FOGARTY, Edward (Ed.). **European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism**. London : Palgrave, 2004.
2. ANUÁRIO BRASIL-EUROPA 2007. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2008.
3. CVETKOVICH, A., KELLNER, D. (Ed.). **Articulating the Global and the Local: globalization and cultural studies**. Boulder : Westview Press, 1998.
4. ALASTAIR, Davidson, STEPHEN, Castles. **Citizenship and Migration – globalization and the politics of belonging**. New York : Routledge, 2000.
5. DIRLIK, A. The global in the local. In: Dissanayake, W. (Ed.). **Global/Local : cultural production and the transnational imaginary**. Durham : Duke University Press, 1996.
6. HAAS, P.M. Compliance with EU directives: insights from international relations and comparative politics. **Journal of European Public Policy**, v.5, n.1, p.17-37, Mar. 1998.
7. HAAS, E.B. **Introduction** : institutionalism or constructivism? In the uniting of Europe. South Bend : Univ. Notre Dame Press, 2004.
8. HAAS, E.B., HAAS, P.M. Pragmatic constructivism and the study of international institutions. **Millennium J. Int. Stud.** v.31, n.2, p.573-601, 2002.
9. HURRELL (Ed.) **Regionalism in world politics**. Oxford : Oxford University Press, [200-?].
10. MILNER, Helen V. **Interests, institutions, and information** : domestic politics and international relations. Princeton : Princeton University Press, 1997. cap.1,2,4,8 e 9.
11. MANSFIELD, E.D., MILNER, H.V. The new wave of regionalism. **International Organization**, v.29, n.3, 1999.

12. \_\_\_\_\_. (Ed.) **The political economy of regionalism**. New York : Columbia University Press, 1997.
13. MITTLELMAN, James H. **The globalization syndrome – transformation and resistance**. New Jersey : Princeton University Press, 2000.
14. MORAVCSIK, A. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. **International Organization**, v.54, n.2, 2000.
15. \_\_\_\_\_. **The choice for Europe**: social purpose and state power from Messina to Maastricht. Ithaca : Cornell University Press, 1998.
16. PIERSON, P. The part to European integration: a historical institutionalist analysis. **Comparative Political Studies**, v.29, n.2, 1996.
17. RICHARDSON, Jeremy John. **European Union**: power and policy-making. New York : Routledge, 2006.
18. RISSE, T. Regionalism and collective identities : the European experience. In: **El Estado del Debate Contemporáneo em Relaciones Internacionales**. Buenos Aires, 2000.
19. SASKIA, Sassen, APPIAH, Kwame Anthony. **Globalization and its discontents**: essays on the new mobility of people and money. [S.l. : s.n.], 1999.
12. WILSON, T., DONNAN, H. (Ed.) **Border identities**. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: SERÁ? – REFLEXÕES SOBRE O PACTO FEDERATIVO.

---

*Capitão-de-Fragata André Panno Beirão*

*O Capitão-de-Fragata André Panno Beirão é bacharel em Direito (Unirio), Mestre em Ciências Navais (EGN), Mestre em Ciências Política (UFRJ) e doutorando em Direito (UERJ).*

### RESUMO

O texto apresenta uma reflexão sobre o pacto federativo brasileiro a partir de uma perspectiva histórica sobre o que é uma federação, seu contexto para ser implantado e exemplos históricos de outros países que fizeram e fazem uso deste sistema. Há um retrospecto brasileiro da fundação do seu pacto federativo, fazendo uso de comparações, próximas e distanciadas, a outros países americanos, em especial os EUA. É feita uma discussão sobre a (des)centralização na experiência brasileira e seus problemas decorrentes sob a ótica de diversos pensadores sociais da gente brasileira, redundando na apresentação das perspectivas próximas e urgência na re-discussão do pacto instituído na Constituição de 1988.

Palavras-chave: Pacto federativo, gente brasileira, centralização política.

### ABSTRACT:

The text presents a reflexion about the brasilian federative covenant from a historic perpective about whats a federation, its context to be improved and historic examples of others countrys that adobted or adobt this kind of system. It includes a brasilian retrospect of its federative covenant foundation, drawing comparison, closer and distant, with other american countrys, speccially the USA. It does a discussion about centralization (decentralization) of brasilian expirience and it decorrent problems by a multiple social thinkers point of view about the brasilian people, overflowing by presentig closer perspectives and the urgency in re-discussion about the pact established at 1988 brasilian Constitution.

Keywords: federative covenant, brasilian people, policy centralization.

## O QUE É FEDERAÇÃO

Quando falamos em federação estamos nos referindo a uma forma de constituição política que resulta de um pacto de união entre entidades regionais politicamente autônomas, ou seja, que se organizam e se governam a si mesmas. Autônomas, mas não soberanas: a soberania é depositada em um poder central, fruto do contrato entre as partes, que são províncias ou estados-membros. Assim, o conceito de federação envolve tanto a idéia de autonomia das partes, quanto à de união. Na verdade, essa noção, em seu sentido moderno, se originou de uma ênfase na União e não na autonomia das partes. Ela brotou do debate que se estabeleceu na América do Norte, em fins do século XVIII, depois que as treze colônias inglesas, ali estabelecidas, foram vitoriosas em sua luta pela independência. Havia uma propensão muito forte entre as colônias de conservarem suas respectivas identidades e viverem isoladas umas das outras, como acontecia até então. Nesse caso, elas seriam como que pequenos países, interligados de modo tênue, em uma confederação. Foi a primeira experiência que as treze colônias norte-americanas ensaiaram.

Essa fórmula deu lugar a outra, algum tempo depois, propriamente federativa, que se baseava na idéia de que a união das ex-colônias deveria ser mais sólida; ainda que respeitando ao máximo a autonomia das partes. Alcançar uma verdadeira unidade seria importante por várias razões, tanto militar e geopolítica, quanto econômicas (relativa à escala do mercado interno e ao potencial de comércio exterior do novo país). Assim se constituíram os Estados Unidos da América, cuja evolução política e econômica repousou, em grande parte, na solução federativa imaginada por alguns dos seus primeiros estadistas.

A experiência norte-americana é exemplar. Não apenas pelo seu pioneirismo, mas também porque indica as condições específicas que geraram o tipo federativo e sustentaram seu desenvolvimento ao longo do tempo. A primeira condição é a existência de um território relativamente vasto, ou pelo menos bastante heterogêneo, a ser organizado politicamente. A segunda é a existência de fortes identidades e interesses regionais a serem contemplados, interesses cuja acomodação, para ser duradoura, não se fará de cima para baixo, por fórmulas centralistas ou por tentativas de padronização, inclusive cultural. A terceira é um impulso para a União; de certo modo, derivado não só de interesses comuns entre as regiões (cujo sentimento de identidade nacional contrabalança os particularismos regionais), mas também, porque dá fundamento ao pacto.

Nações e Estados nacionais não devem ser vistos como realidades estáticas. Ao contrário, são entidades em processo, constroem-se e desconstroem-se historicamente. Vivemos, aliás, uma fase de profunda redefinição desses fenômenos, que acentuam o seu caráter histórico, contingente. Lembremos de tudo que aconteceu na última década do século XX, na Europa oriental.

De todo modo, o que devemos reter é a noção de que a União federal supõe um senso de pertencimento, de comunhão, em grau suficiente para contornar as diferenças entre as partes e estabelecer uma relação de interdependência entre elas, expressa pelo arranjo federativo. Mas não são muitos os países que apresentam as condições que tornam viável a experiência da federação. A grande maioria dos Estados nacionais adota o sistema unitário de governo com um poder central que rege todo o território. Delegando, freqüentemente, atribuições administrativas a unidades menores, regionais ou locais, sem, no entanto, que essas possuam verdadeira autonomia política; porque esse é o traço básico da federação.

É interessante observar que diversos países que adotam o modelo federal tiveram uma trajetória em algo semelhante à dos Estados Unidos: foram colônias que, ao se tornarem independentes, tiveram que equacionar o problema da unidade, em face de fortes diferenças regionais herdadas desse passado colonial. Na América do Norte, o Canadá e o México. Na América do Sul, o Brasil, a Argentina e a Venezuela. Na Oceania, a Austrália. Na Ásia, a Malásia. E, na África, a Nigéria e a África do Sul. A esses países, todos eles da época moderna, alguns até mais jovens que o Brasil, acrescentam-se outras poucas nações bem mais antigas, como a Áustria, a Alemanha, a Suíça, a Rússia e, ainda, a Índia. São esses, e apenas esses, os Estados federais existentes na atualidade.

O pacto federativo corresponde, portanto, a um esforço para alcançar a unidade a partir da diversidade. Trata-se de uma construção institucional complexa, cuja estabilidade depende de razoável equilíbrio entre as partes e o todo. É nesse ponto que devemos considerar o papel essencial do Parlamento na construção e manutenção do pacto. Este pressupõe que os membros contratantes — ou seja, os estados ou províncias — se façam representar adequadamente no governo da União. E tal representação se realiza, antes de tudo, pelo Parlamento. O Parlamento é o órgão que exprime, por excelência, a unidade na diversidade, o aludido equilíbrio entre as partes e o todo.

### **HISTÓRICO DO PACTO FEDERATIVO NO BRASIL**

Ao se tornar independente, o Brasil adotou o regime da monarquia unitária, sendo descartadas as propostas republicana e federalista. As razões para essa escolha são conhecidas: havia o risco da desagregação (tal como ocorrera na América espanhola), temor que recrudescer com as revoltas da fase da Regência, a guerra dos Farrapos, as revoltas do Nordeste e do Norte do país. A legitimidade do poder real parecia indispensável, ou era vista como indispensável, à preservação da unidade nacional; e havia, em segundo lugar, o regime de trabalho escravo, fator permanente de tensão a exigir controle centralizado do território.

O ideal federalista nunca desapareceu durante o regime imperial e, quando este se estabilizou em meados do século XIX, a proposta ganhou fôlego. Para tanto, concorreu o declínio gradual do escravismo, que enfraquecia um dos principais argumentos em favor da centralização do poder. Ao mesmo tempo, a dinâmica da economia fomentava fortes interesses regionalistas. Sabemos que a expansão do café em São Paulo foi um dos fatores de estímulo ao movimento republicano. Tudo indica, porém, que a pressão pela mudança das instituições visava mais à autonomia provincial, do que à substituição da monarquia pela república. Se o regime imperial tivesse adotado o sistema federativo, talvez aplacasse boa parte dos descontentes. Cabe perguntar: poderia o governo imperial dar tal passo sem se descaracterizar completamente? Uma pergunta difícil de responder o porque é a análise contra-factual, aquela análise do “se”, se tivesse acontecido.

Formalmente, o Brasil se tornou uma federação de estados após a proclamação da República. No entanto, a instabilidade que caracterizou nossas instituições políticas ao longo do tempo faz com que essa caracterização formal perca muito do seu significado. De fato, a idéia de construção do pacto federativo é rigorosamente aplicável ao Brasil, “construção”. Já afirmava Oliveira Vianna<sup>1</sup> em 1924 (1924, p.145): “O idealismo falhou, destarte, logo no início da sua experiência constitucional, porque eram completamente hostis a qualquer surto idealista, às circunstâncias do momento histórico que envolveu os primeiros anos do novo regime”.

Temos uma ordem federativa instável, incompleta, que se constrói apesar de grandes obstáculos e fatores de desconstruções permanentes. Talvez sirva de consolo dizer que a estabilidade não é o atributo forte de vários outros sistemas federais. O exemplo do Canadá indica a dificuldade de garantir uma união estável, mesmo em contextos de prosperidade econômica e altos índices de bem-estar social. Contudo, o obstáculo enfrentado pelo Canadá é a ameaça de ruptura e separação entre Quebec, a área francesa, e as províncias de origem inglesa, embora hoje, menos intenso. Já no Brasil, o grande obstáculo é representado pelo perigo oposto, o da centralização forçada que tende a ignorar as diferenças.

Sob outro ângulo, há um segundo equívoco em identificar no início da República a origem do nosso sistema federal, pois as raízes desse sistema se constituíram ainda na fase colonial. Nessa época, a vida política brasileira já continha, em embrião, o caráter dual de uma ordem federativa, distinguindo-se, claramente, o poder central e o poder local. Em embrião; mas com significativas conseqüências para o futuro. Por cima, postavam-se as autoridades da metrópole: os vice-reis, os governadores, os juizes, os comandantes militares.

<sup>1</sup> VIANNA, F. J. de Oliveira. O Idealismo da Constituição. In: *À margem da História da República*. CORDERO, Vicente L. (Org), 1939.

Na base, funcionavam as Câmaras dos Vereadores, encarregadas de administrar e resolver os assuntos locais. É certo que os Vereadores provinham de uma camada restrita de proprietários, o Brasil era um mar de escravos nessa época. Mas as Câmaras detinham uma imagem de autonomia — proveniente da boa tradição da coroa portuguesa de respeito ao autogoverno municipal — que permite situá-las como antecessoras remotas do Parlamento como agente de construção do pacto federativo. Dessas câmaras e dessas elites políticas municipais — os nossos primeiros políticos — é que brotaram as oligarquias ou clãs familiares e eleitorais, tão poderosos depois da Independência e que continuaram a exercer influência em seus estados.

Um tipo de descentralização oligárquica, socialmente excludente, sem o compromisso com a cidadania inerente ao conceito de república (*res publica*). É clássico o diagnóstico negativo que se faz do Brasil em contraste com os Estados Unidos, no sentido de que, não é correto empregar a noção de pacto federativo para analisar a origem da Federação brasileira. Isso porque, tudo se fez de cima para baixo, a partir de uma ordem fortemente centralizada como era a do regime imperial. Mas, sob certo ponto de vista, caberia falar sim, de pacto de origem: houve uma ‘aliança’ entre o café e o açúcar, (por analogia com a aliança entre o ferro e o centeio, construída por Bismarck na Alemanha um pouco antes). Foi uma aliança em que, os setores mais modernos do Sul se entenderam com os setores tradicionais do Norte e Nordeste, em torno de um esquema essencialmente conservador, que diluía completamente o potencial democrático da construção da República.

O federalismo incipiente que resultou desse arranjo foi congelado, na verdade, na política dos governadores ou dos estados, imaginada pelo presidente Campos Salles. Estabeleceu-se uma hierarquia de poder composta de três níveis: os estados centrais, que geralmente davam os presidentes da República; os estados auxiliares, que davam os vice-presidentes e ministros; e os estados subalternos, que só tinham acesso ao Congresso.

O congelamento da vida política, porém, não alcançou a dinâmica da economia e da sociedade. O Brasil passou por mudanças importantes na década de 1920, todos conhecem o início do modernismo na literatura, nas artes, a fundação do Partido Comunista, as revoltas dos jovens oficiais militares, resultando na Coluna Prestes, que acabaram por desembocar na revolução de 1930. Esses acontecimentos (com os seus desdobramentos) afetaram profundamente a trajetória do federalismo brasileiro. A Revolução deu forte impulso à centralização política na União, vista como medida progressista, na medida em que, aos poderes regionais era debitado o atraso do país. É exatamente o contrário do que aconteceu com a redemocratização dos anos 80. Autonomia equivalia, naquela época, a atraso: centralização ou concentração, a avanço — era o mote da época, e não só no Brasil, mas em todo o mundo, assolado pela depressão econômica e pela ascensão de regimes autoritários.



O Estado Novo, de 1937 a 1945, foi a realização plena do espírito antifederal da Revolução de 30. O Brasil voltou a ser um país quase-unitário para todos os efeitos. O mesmo ocorreu com o regime empresarial-militar de 1964 a 1985. Ambas os projetos-país (1937-1945 e 1964-1985) foram sucedidos por regimes que buscaram consolidar o sistema federal em condições estruturais e políticas mais favoráveis que no passado. Assim, a urbanização e a industrialização debilitaram o poder das velhas oligarquias, embora não impeçam o surgimento de novas. A diferenciação social redundou em participação ampliada, abrangendo as classes médias, os trabalhadores urbanos com seus sindicatos e partidos e, posteriormente, os trabalhadores rurais, que se iniciaram como a classe mais numerosa e mais despojada da nossa história.

### A 'GENTE' AMERICANA

Quando se fala, lá fora, em América Latina, tem-se a impressão, sobretudo em certos países da Europa, de uma unidade maciça; de um bloco cultural indiferenciado. Nada mais longe da realidade. Porquanto a América Latina, especialmente a América do Sul, não é senão uma expressão geográfica, porque não corresponde a uma unidade de cultura.

È incontestável que entre o Brasil e os seus vizinhos continentais haja um grande número de pontos que marcam extraordinária afinidade. Mas não devemos esquecer também os elementos diferenciadores. A América Latina apresenta aspectos bem distintos. Lembremos aqui uma afirmação de Otávio Paes<sup>2</sup>, pensador mexicano, referindo-se ao México e ao Peru (que não se aplicaria de maneira alguma ao Brasil): “Nós somos uma civilização hispânica na qual há um personagem que trabalha como um par e que age como um par, que é índio”.

O índio mexicano e o inca no Peru representam elementos de cultura bem diferenciados; de tal maneira que, não se pode compreender o México como uma projeção da Espanha e, o mesmo equivale dizer com relação ao Peru.

Por outro lado, analisando-se a Argentina, verificamos que, nesse país, houve um transplante de toda uma civilização européia que, nada encontrou para se lhe contrapor e, assim, não recebeu outros elementos formadores. De tal maneira que a Argentina é, de certa maneira, a mais européia das nações latino-americanas. Estamos, portanto, verificando aí que, no âmago das instituições teremos que procurar o perfil que resulta do protagonista, ou seja, do povo, da nossa gente.

Se analisarmos o problema do ponto de vista dos Estados Unidos da América, verificamos que há elementos de contato e elementos de separação.

<sup>2</sup> PAES, Otávio. *Grandes Momentos do Parlamento Brasileiro*, 1998.

Os Estados Unidos coincidem conosco num ponto: receberam uma extraordinária imigração africana. E o papel que o índio desempenha em certas nações sul-americanas é desempenhado pelo negro. Então, se há um ponto de contato, também a diferença é muito grande. É que, de um lado, havia um povo anglo-saxão e, de outro, um povo português; latino. E o português tem marcas de assimilação racial extraordinárias, de tal maneira que, aqui, não se deu o isolamento do negro, como aconteceu nos Estados Unidos da América. E a miscigenação se operou de uma maneira extraordinária, mudando profundamente nosso perfil racial, que é condicionador das instituições sociais.

Porém, nunca devemos imaginar as instituições jurídicas, políticas, econômicas etc., como meras criações celebrinas; elas refletem um condicionamento populacional, as instituições demográficas de cada país.

Há, ainda, outro ponto de aproximação entre as histórias dos EUA e do Brasil. Que é o afluxo de migrações mais recentes. Os Estados Unidos recebem uma corrente imigratória extraordinária, tanto como ocorrera, há pouco tempo, no Brasil com os italianos, espanhóis, portugueses, japoneses, judeus e, mais recentemente ainda, com os imigrantes de origem indígena de países sul-americanos como Bolívia, Peru, Equador e assim por diante. No entanto, aqui se nota mais uma diferença entre estes países: a integração que essas correntes imigratórias passaram a sofrer e a realizar. Por exemplo, depois de certo período em que cresceram lado a lado a população brasileira e a população alemã, no Rio Grande do Sul e Santa Catarina e mesmo, em São Paulo, com a imigração italiana, não mais se pode visualizar populações distintas coabitando o mesmo espaço. Verifica-se uma autêntica simbiose. E não foi algo de episódico; porque se verificava o processo que Miguel Reale<sup>3</sup> chamava de “o processo da esponja”; a esponja brasileira que absorvia imediatamente o elemento recém-chegado. A tal ponto que, em certos casos, podemos dizer: em São Paulo, talvez não exista colônia italiana; posto que a colônia italiana está tão mesclada com a família brasileira que, é raro encontrar uma família de qualquer grau, de qualquer escala social, que não tenha um parente direto ou indireto de nacionalidade italiana. Então, há algo de diferente no âmago de nossa formação étnica, de nossa formação cultural.

### A ‘GENTE’ BRASILEIRA

De que somos feitos? Carne e ossos como todos os demais; porém, será que nossa miscigenação, com o afluxo de imigrantes, corresponde à integridade de nossa formação como povo? Será que o índio brasileiro (que se distingue dos demais ameríndios) nada representou?

---

<sup>3</sup> REALE, Miguel. As Instituições brasileiras dentro do contexto ocidental e americano, 1982.

Há aqueles que consideram que só o negro trouxe uma verdadeira contribuição cultural e, isto, naturalmente, só dá a impressão dessa obra marcante para a análise das instituições sociais brasileiras que é “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freire<sup>4</sup>. Mas devemos reconhecer que o índio também está presente em nossa formação étnica, em nossa formação cultural, mais, talvez, que se possa imaginar, como bem retrata o mestre Darcy Ribeiro<sup>5</sup> em seu livro: “O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil”.

Percebemos isto em certos modos de ser, em certas formas de comportamento e, não apenas no aspecto racial do mameluco, ou daquele que descende propriamente do negro, ou ainda, daquele que se origina do índio, que é o cafuzo. Notamos que há diferenciações também de natureza psíquica, psicológica; certas tendências, certas inclinações, certas linhas de prioridade que, com razão, hoje têm sido atribuídas à presença marcante do índio.

Esta observação inicial nos coloca diante de uma população extraordinariamente complexa que é marcada pelo sentido da pluralidade e, ao mesmo tempo, pelo sentido da unidade. A pluralidade da gente brasileira é fundamental para aprofundarmos o entendimento das instituições implementadas, porque habitam um território enorme e diferenciado.

O Brasil apresenta aspectos extremamente diferenciados do norte ao sul; nós ocupamos regiões completamente distintas entre si. A pluralidade não está apenas na gente, a pluralidade está na terra, está no território. Já afirmava Oliveira Vianna<sup>6</sup>, em “Populações Meridionais do Brasil”, que era possível distinguir, nitidamente, pelo menos três histórias diferentes: a do norte, a do centro-sul e a do extremo-sul, que geram, por seu turno, três sociedades diferentes: a dos sertões, a das matas e a dos pampas; com seus três tipos específicos: o sertanejo, o matuto e o gaúcho. É impossível confundir esses três habitats.

Então, podemos dizer que somos marcados por uma tendência: a tendência para o pluralismo em todas as suas expressões de cultura e de civilização, quer pelo fator terra, quer pelo fator povo, pelo fator ‘gente’.

Isso naturalmente leva a que se tenha dito que o Brasil marchará, cada vez mais no sentido de realizar-se como democracia racial, o que não é dado a nenhum outro povo realizar com a mesma intensidade. Não digamos, liricamente, que no Brasil não haja preconceitos. Não afirmemos que não haja separações entre branco e preto, entre preto e mameluco ou entre pretos e cafuzos, afinal todos formam a intrigada rede da raça ‘*brasilis*’. Quem representaria o brasileiro nato? O mulato de Aluizio Azevedo<sup>7</sup> ou o Jeca Tatu, do “Urupês”, de Monteiro Lobato<sup>8</sup>? – Tipo indolente, preguiçoso, apático ou, simplesmente,

<sup>4</sup> FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*, 1943.

<sup>5</sup> RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, 2006.

<sup>6</sup> VIANNA, F. J. de Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras*, 1982.

<sup>7</sup> AZEVEDO, Aluizio. *O Curtiço*, 1999.

<sup>8</sup> LOBATO, J. B. Monteiro. *Urupês*, 1994.

uma gente *'brasillis'* que não é européia, hispano-americana ou norte-americana? – Certo é que essa democracia racial tem características próprias e, este singularismo, teria que ser o espelho das suas instituições.

Essa democracia racial que vamos constituindo é, indubitavelmente, um dos pontos diferenciadores das instituições brasileiras (ou, pelo menos, deveria ser), quer do ponto político, quer do ponto de vista jurídico, ou mesmo econômico. Porque, em razão dessa multiplicidade vigente no nosso território, crescemos e ainda estamos crescendo como um arquipélago de ilhas culturais. Essa integração está se realizando de uma maneira extraordinária através de processos modernos de comunicação e globalização.

Se nós pensarmos no Brasil de 20, 30 anos atrás, teremos a sensação de ilhas culturais que bem pouco se conheciam e a verdade é essa: apesar dos meios de integração postos à nossa disposição pelos processos eletrônicos, ainda o Brasil não se conhece por inteiro.

### **A CENTRALIZAÇÃO OU A DESCENTRALIZAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO NO BRASIL**

A diferenciação do ponto de vista geográfico-histórico levou um dos pensadores mais penetrantes, no nosso entender, que foi Tavares Bastos<sup>9</sup> a batalhar de uma maneira extraordinária contra toda e qualquer idéia de centralização excessiva, porque ela poderia levar à desagregação.

Com Tavares Bastos, pensamos a consciência dos valores das províncias e aprofundamos os valores que devem ser desenvolvidos, de uma maneira autônoma, nos distintos pontos fundamentais da cultura brasileira. E então, isto levava, naturalmente, não apenas a um jogo de centralização e descentralização, mas a uma expressão de federalização de um lado e concentração política de outro. Durante dezenas de anos do século passado, vivemos o Problema Federalista de uma maneira muito intensa. E a república, dizia Rui Barbosa<sup>10</sup>, surgiu como uma decorrência da idéia federalista. A afirmação de Rui, “fui antes um federalista; antes de ser republicano”, nos últimos momentos de sua vida, ratificam que sua adesão à república se deu através da idéia de federação.

Ora, a pseudo-insegurança pessoal de Rui Barbosa é a experiência pessoal de todo e qualquer brasileiro, pois todos vivemos este problema dicotômico. Qual a solução acertada para o problema da federação Brasileira, neste país que é plural no âmago da sua substância?

Esse ponto parece fundamental, porquanto procuraremos mostrar como essa diversidade demográfica e geográfica se reflete, desde logo, numa instituição

<sup>9</sup> BASTOS, Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*, 1937.

<sup>10</sup> BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*, 1951.

política fundamental, que é a idéia de federação e a sua base conceitual e dialética entre centralizar ou descentralizar.

No Império, tínhamos, na realidade, a coroa, a corte imperial, as províncias e já, os municípios. Se analisarmos cada um desses elementos, veremos que eles surgiram vegetativamente, mais do que de um plano predeterminado. O município brasileiro foi mais o resultado de uma dispersão da população, pela imensidão do território, que uma instituição política pré-moldada e, nisto havia uma grande vantagem e um grande significado. O município representou um imperativo das próprias condições histórico-geográficas da nossa gente. As províncias, estas sim, já apareciam, num certo momento, como esboços de estruturas políticas que depois eram, sem dúvida nenhuma, elementos de mediação para com o governo central.

Com o advento da República, vimos uma projeção, a Coroa passou a ser Governo Federal, as províncias ingurgitaram-se, projetaram-se acima da própria União, transformando-se em Estados, não tendo faltado polêmicas extraordinárias na época, no início da República, para saber se o estado era apenas autônomo ou se o estado era, ao contrário, soberano. Daí, a expressão: Estados Unidos do Brasil, numa repetição do processo norte-americano. Os Estados se projetaram de tal maneira, que passou a ser uma verdade substancial a frase de Campos Sales<sup>11</sup>: “O que os Estados querem, a União quer”.

Então, o equilíbrio que era antes o poder moderador no tempo do Império, passou para os Estados, através, sobretudo, da chamada Política dos Governadores. Este fenômeno ocorreu em quase toda a América Latina. Este fenômeno de emancipação estadual se transformou num verdadeiro drama latino-americano durante o século XIX. Enquanto o Brasil se manteve unido; a América Espanhola foi se dividindo, foi se esvaçando, foi se multiplicando. A América Central, de uma maneira impressionante, desestruturou-se sem nenhum sistema capaz de auto-subsistência. Verificamos, portanto, essa diferença fundamental: o Brasil é a única nação no mundo ibero-americano que manteve sua unidade. No mundo hispânico o que aparece é um fenômeno em que as províncias anteriores da época colonial, se transformam, desde logo, em estados soberanos e, todos os reinos provisórios que se constituíram, tiveram uma vida transitória sem nenhuma consistência<sup>12</sup>.

Poderíamos agora, ater o presente trabalho às discussões-divagações de movimentos vanguardistas atuais de tentativa de união dos povos hispano-americanos andinos. É certo que há momento de ascensão de integração latina fomentada por líderes nacionais de origem indígena, como é o caso dos presidentes da Venezuela, Sr. Hugo Chaves e da Bolívia, Sr. Evo Morales. No entanto, tal discussão, apesar de instigante, fatalmente esbarraria na seguinte

<sup>11</sup> SALES, A. Campos de. *Idealismo Republicano*, 1944.

<sup>12</sup> BONFIM, Manoel. *A América Latina: males de origem*, 2005.

dialética: seria para formar um grande Estado Unido andino ou mais um bloco integralista de vários Estados autônomos e soberanos? Como o foco do presente trabalho destina-se ao estudo do caso brasileiro; deixemos a questão em aberto para estudos paralelos.

Retornando ao ponto brasileiro na constituição (e Constituição) republicana, temos, então, o problema do Governo Federal, da União, dos estados e dos municípios. A Constituição de 1891 deu aos municípios uma estrutura igual, uniforme para todo o país. Não se culpe a Rui Barbosa por isto, pois segundo suas próprias palavras<sup>13</sup>:

“Nós estamos marchando para uma uniformização do problema municipal, altamente danosa, porque não é possível tratar o município do sul e as áreas diferentes do sul com os mesmos critérios aplicados no norte ou no nordeste. O município tem que possuir uma estrutura jurídico-política própria. E não é possível que haja diferenciação entre os municípios”.

Rui pregava, portanto, uma organização municipal diferenciada e nós, desde 1891 até hoje, mantemos, ao contrário, um esquema único: O município no Brasil, seja do tamanho da cidade de São Paulo, seja do tamanho de uma pequena cidade de 3.000 habitantes, recebe a mesma estrutura jurídico-política. É um absurdo que levou Oliveira Vianna<sup>14</sup> a mostrar as duas nações que não se encontravam. De um lado a nação real do município que continuava com seus problemas, com suas lutas políticas de clientela, com seus coronéis políticos a dirigirem a situação, com seus dramas locais e essa carapaça jurídico-política igual por toda parte, à qual, a população teve que se ajeitar. De outro lado, convivemos com a outra nação; a Nação-Estado afastada das peculiaridades e demandas reais de seu povo.

Pois bem, o que aconteceu com a república nascitura nas décadas decorrentes? Em 1937 há o advento do Estado Novo - consequência direta do processo revolucionário de 1930. Porque em 30, começou a aparecer a Nação, muito embora não estivesse nos propósitos dos revolucionários proceder a este resultado, ele veio. Assim, foi com a revolução de 30, que surgiu o fenômeno sindical, a questão social e uma compreensão diferente do problema da relação entre Estado e União; Estado e Governo Federal.

Portanto, a despeito de todos os defeitos e problemas possíveis do Estado Novo, destaco desse processo histórico o seguinte:

<sup>13</sup> BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*, 1946.

<sup>14</sup> VIANNA, F. J. de Oliveira. O Idealismo da Constituição, In: *À margem da História da República*. CORDERO, Vicente L. (Org.), 1939.

Surgiu a Nação. E surgiu até de uma maneira contundente e agressiva. Surgiram integralistas e radicais. Lembremo-nos de quando se determinou que se queimassem todas as bandeiras estaduais a fim de que nenhum Estado da federação tivesse bandeira e ficasse apenas a bandeira brasileira. Pode ter sido um absurdo; pode ter sido estopim de reações inflamadas no sentido contrário, mas, criou-se o espírito nacional e o Estado federado acabou inteiramente subordinado à União.

### O PROBLEMA DA ‘FEDERAÇÃO’ NO BRASIL

Se analisarmos comparativamente a Constituição de 1937 com a de 1934, atentando às suas inovações, desde 1934 já começava a haver esse predomínio da União em relação aos Estados. Teoricamente, a Constituição Federal atual diz: “Compete aos Estados todos os poderes que não foram reservados à União”. Mas qual seria, na historiografia constitucional brasileira, o “*resto constitucional*” atribuído aos Estados através das diferentes constituições?

Na constituição de 1891 o “*resto*” era tudo, a União nada tinha. Na constituição de 1934, o “*resto*” já era bem diminuído, até chegarmos à condição da constituição atual, em que o “*resto*” é quase nada. É a crise do Federalismo. É o problema da Federação que está em crise porque o Brasil continua sendo uma nação plural e, por conseguinte, não pode deixar de ser através de uma estrutura federalista que não é igual, e não pode ser igual, à dos Estados Unidos da América. Porque os EUA têm uma outra diferença fundamental. Os EUA tiveram a grande sorte de terem estados altamente ricos, poderosos e dispersos; de tal maneira que um Estado como o da Califórnia contrabalança um Estado como o de Nova Iorque; o Estado da Pensilvânia é compensado por um Estado como o Texas. Há, portanto, um equilíbrio na Federação. A Federação Norte-Americana é uma Federação equilibrada. Enquanto que o federalismo brasileiro é um federalismo que pendeu no prato da balança, no sentido de São Paulo e dos estados do centro-sul. Então há uma crise de federalismo no equilíbrio, que é uma crise de equilíbrio nacional, o problema da Federação está ligado ao problema mais importante, que é de equilíbrio nacional do ponto de vista do território, do ponto de vista da gente e do ponto de vista da economia, da tecnologia e assim por diante.

Ora, diante deste cenário em que a União passa a ser cada vez mais absorvente, a Constituição vigente declara que a União tem isto, isto, e depois de uma longa enumeração, continua ainda a apresentar aquela simbólica partilha: “o que não cabe à União: cabe aos Estados”.

Mas, aquilo que se discriminou à União é tão grande, é tão poderoso, que o resto para os Estados é de uma vida puramente administrativa, sem aquele peso político que havia na República Antiga, nem na república do Estado Novo.

Na República Velha o Estado era uma unidade administrativa, mas era, também, um pólo político de decisão. E hoje, qual é o Estado que é pólo político

de decisão? Vemos que, um governador da oposição que venha a ser vitorioso, terá necessidade de, imediatamente após sua eleição, se compor com a União para poder viver. Assim é a estrutura do país atual.

É que a vida de um povo não obedece às estruturas puramente formais. E o que aconteceu então? Aconteceu que, entre a União e os Estados, apareceram organismos intermediários de decisão: Bancos de Desenvolvimento, Banco Central, etc. A mesma coisa acontece entre os Estados e os municípios. O Brasil hoje gira em torno de grandes pólos político-administrativos, que são as chamadas Regiões Metropolitanas. Algumas delas já bem caracterizadas. São Paulo é uma região metropolitana com nada menos que 15 milhões de habitantes. Mas não é só São Paulo, há várias destas regiões pelo país, como no Rio de Janeiro e em Salvador. Regiões Metropolitanas que são elementos perturbadores da vida municipal. Há uma série de problemas do Município de São Paulo que não podem ser resolvidos pelo Município, mas podem ser resolvidos pela Região Metropolitana. Os problemas de abastecimento de água, de luz, de resíduos (lixões) e sanitários em geral não mais podem ser resolvidos sob a ótica municipal, têm que ser resolvidos sob a ótica de uma estrutura superior interposta entre o Município e o estado. Sobre este fenômeno, cabe, portanto, aos políticos e aos juristas, saber traduzi-lo na Constituição. São realidades impostergáveis que condicionam o nosso modo de ser nacional.

Este sentido plural de instituições interpostas entre os entes da União põe as bases da necessidade de um novo rearranjo federalista que não mais o federalismo trino. É uma estrutura que, ao contrário, necessitaria de, pelo menos 5 elementos fundamentais. E isso deve ser objeto de análise para não perdermos de vista aquilo que é nosso. Cabe aqui a observação de Bertrand Roussel<sup>15</sup> sobre a diferença que existe entre a experiência política e biológica de um país desenvolvido e de um país em desenvolvimento: “Na Europa, quando se faz uma teoria política, esta teoria política é a conclusão de uma experiência vivida intensamente pelo pensador. No mundo subdesenvolvido, ao contrário, a teoria política não é um ponto de chegada, mas é um ponto de partida através de uma operação de transplante”. Então nós transplantamos a Federação Norte-Americana, estrutura do governo americano para o Brasil. E, aquilo que era uma solução para a América, para nós foi uma pergunta. Aí começa toda nossa crise republicana e federativa. Esse transplante veio trazer uma série de perguntas sobre a ‘realidade’ da República Federativa do Brasil.

Não é possível querer estudar o problema federativo brasileiro analisando os grandes constitucionalistas americanos. Os trabalhos de Rui Barbosa sobre a Constituição Brasileira<sup>16</sup> eram todos baseados nos grandes mestres do Direito Constitucional Norte-Americano, numa despersonalização da nossa exigência

<sup>15</sup> ROUSSEL, Bertrand. *A autoridade e o indivíduo*, 1981.

<sup>16</sup> BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*, 1946.



jurídica, numa alienação que nós precisamos vencer efetivamente. Não devemos fazer cultura como aquele personagem criticado por Silvio Romero<sup>17</sup> que padecia, no fundo, do mesmo mal, ou seja: ficava sempre no porto à espera do primeiro navio para saber quais eram as últimas idéias.

Este princípio fundamental das nossas especificidades faz-nos lembrar o pluralismo da terra e o pluralismo ‘das gentes’ que apontamos neste trabalho e que carece de soluções caseiras. É inútil procurarmos em exemplos americanos ou europeus a resposta para o federalismo brasileiro. Ele nasce e deve nascer de nossas próprias circunstâncias. Se não fizermos isso, continuaremos a realizar aquilo que Oliveira Viana chamava de “um divórcio entre o Brasil real e o Brasil ideal”. Um Brasil real continua a viver segundo determinadas coordenadas e um Brasil legal que, na realidade, realiza esquemas de uma trama de convenções políticas ou jurídicas sem uma exata correspondência com o embasamento sócio-econômico da Nação.

Desta maneira, poderemos, na realidade, realizar, no plano da Política, algo que foi realizado pelo povo, de maneira espontânea, na música. Onde é que o povo brasileiro se afirmou, pela primeira vez, de maneira espontânea, com um ser pessoal e único? Inegavelmente, foi na música.

A música brasileira foi a primeira auto-revelação da nossa gente e na música brasileira está presente o branco, o negro e o índio. As três maiores forças formadoras da nossa raça, da gente, sobressaem-se na música brasileira. E esta música brasileira hoje sofre, obviamente, influências de outros lugares e povos que para cá emigraram. No entanto, a música é algo de próprio nosso. Hoje, ela é reconhecida no exterior como uma das grandes contribuições brasileiras no plano da cultura. O espanhol, o francês, o norte-americano conhece a nossa música e sente que ela é diferente. Nós somos distintos e diversificados no plano musical. E isto é o reflexo natural do nosso próprio ser nacional. Temos que realizar o mesmo no plano da política, no plano do direito (por mais que o mundo seja unificado). Há diferenças regionais que não devem ser relegadas.

Por mais que se fale na unidade ‘das gentes’, de globalização, da uniformidade de todos os povos: inegavelmente, existe algo de próprio para cada um, uma revelação de si mesmo e uma reivindicação do que lhe é próprio, que se expressa através do conceito de soberania (ainda que hoje este conceito receba fortes contestações sobre seu real valor absoluto ou relativo). O conceito de soberania não é um conceito puramente jurídico, mas é um conceito político-econômico-social e ele demonstra a necessidade de, sem dúvida alguma, realizarmos aquilo que Euclides da Cunha nos revelou, que era um valor diferente, que era a necessidade de nos confrontarmos com a gente brasileira. Quando Euclides da Cunha<sup>18</sup> escreveu “Os Sertões” ele surpreendeu, sobretudo,

<sup>17</sup> ROMERO, Sílvio. *1851-1914. Parlamentarismo e Presidencialismo*, 1979.

<sup>18</sup> CUNHA, Euclides da. *Os Sertões: Campanha de Canudos*, 2005.

porque mostrou que o Brasil começava a tomar consciência do que era a raiz de sua substância. Ele ficava sabendo qual era a condição de um sertanejo, ele sabia quais eram as crenças que havia no sertão, um povo que até então vivia na faixa litorânea deu-lhe um mergulho no interior de sua vida histórica, e foi se defrontar com uma série de desafios.

Antonio Conselheiro é um símbolo de uma nação esquecida, desconhecida e que provoca uma série de perguntas fundamentais. Então, aí há outro fenômeno importantíssimo que vale destacar, que foi repercutir após a revolução de 30 - A procura da realidade Brasileira.

A procura da realidade Brasileira foi uma conseqüência, digamos assim, que teve em Tavares Bastos, Monteiro Lobato, Manuel Bonfim e Oliveira Vianna, dentre outros, pontos de partida desta ensimesmação, desse desejo de voltarmos a nós mesmos para conhecermos tais como somos e não como gostaríamos de ser, para nos ajustarmos a modelos alienígenas.

E finalmente, desejamos lembrar outro nome, porque representou muito bem o reflexo da experiência nacional, que foi Alberto Torres<sup>19</sup>. Não se trata aqui de se discutir se Alberto Torres era adepto ou não do Estado Forte, se Alberto Torres era ou não um pregador de governos autoritários; não é este o aspecto que queremos abordar em Alberto Torres. O que destacamos é sua chamada para a racionalização política. A política brasileira era uma política apenas de revelação de algo já predeterminado e dado. Alberto Torres reclamou uma racionalização política, pois, pela primeira vez, falou-se em planificação da política nacional; da idéia de planejamento, da idéia de planificação que iria desempenhar um papel tão relevante na contemporaneidade, em especial, no Brasil.

## CONCLUSÃO

Vemos, portanto, que o pacto federativo construído no Brasil não foi fruto de maturação de processo singular de nossas forças políticas, nem muito menos de nossos pensadores brasileiros. A Federação nasceu na República, quando a República, talvez, devesse ter nascido da Federação. A importação de fórmulas prontas de realidades e contextos tão diversos do nosso, provavelmente, contribuiu para a caracterização de um país de tanta multiplicidade mal compreendida e mal integrada ao todo nacional. Os desafios de reconstrução desse pacto são inadiáveis e, ainda que paire no consciente imaginário do povo a idéia da indissolubilidade do Estado brasileiro, há conflitos latentes que necessitam de profunda reflexão e solução nacional.

A motivação da unidade numa Federação suplanta o custo de uma representação desproporcional das partes. Todos concordam com isso, mas o

<sup>19</sup> TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 1938.

que se quer é encontrar o ponto de equilíbrio que não existe hoje. Há três pontos para reflexão.

O primeiro é a respeito da regra de representação desproporcional na Câmara dos Deputados. O segundo se refere a um tipo de tensão de cunho constitucional que se estabeleceu ultimamente no Brasil entre a União e os estados, envolvendo também os municípios, que se tornaram entes da Federação com a atual Constituição Federal. O terceiro tem crescido nos últimos suspiros do engrandecimento do neoliberalismo que é a guerra fiscal entre os Estados da Federação.

A Constituição de 1988, na esteira do movimento de democratização que a precedeu, estipula a transferência de responsabilidade e recursos para estados e municípios com o intuito de ‘democratizar’ o serviço público, de dar transparência a sua gestão e favorecer a participação da sociedade. Ora, a lógica do modelo econômico implementado pelo governo federal é eminentemente centralizadora. Um dos suportes do Plano Real, desde o início, foi o Fundo Social de Emergência, depois rebatizado com outros nomes, que retém, em mãos da União, parcela considerável dos recursos destinados constitucionalmente aos estados e municípios. Além disso, com o tempo, o governo federal caminhou sem reboços para uma nova centralização fiscal, fazendo aprovar taxas e contribuições, como a hoje extinta - CPMF, que não precisou ser rateada com os outros entes da Federação. Esse é um gravíssimo problema para o futuro do pacto federativo brasileiro, pois coloca em questão a ordem constitucional do país. É federativa ou disfarçadamente unitária?

Por último, temos a chamada guerra fiscal entre os estados. É o terceiro grande problema a ser equacionado. A orientação liberal adotada na última década implica o abandono, pela União, de políticas de coordenação inter-regional. Assim, o campo ficou aberto para uma espécie de disputa hobbesiana, uma guerra de todos contra todos — entre os Estados — por investimento. As rivalidades entre os grandes estados atingiram altíssima temperatura. O ponto inicial da presente onda de guerra foi o episódio da Ford, que opôs o Rio Grande do Sul à Bahia. Logo em seguida, São Paulo entrou na guerra, dando cotoveladas no Paraná, no Rio de Janeiro e em Minas Gerais. A Bahia tem pressionado muito Minas Gerais no que se refere à atração de indústrias já instaladas. O Paraná está numa fase de grande expansão, de olho gordo em vários outros investimentos. A situação atual é extremamente complicada.

A guerra fiscal resulta do próprio modelo de liberalização econômica, na medida em que a disputa por capitais internacionais obriga crescentes concessões nos estados. Na origem, estão as desigualdades regionais do país e a limitação de recursos para investimentos capazes de atenuar tais desigualdades. O retraimento do governo federal diante da questão serve de estímulo a essas disputas<sup>20</sup>. É também importante que se volte a pensar em políticas de

<sup>20</sup> DULCI, Otávio. Parlamento e Construção de Pacto Federativo no Brasil, 2003.

desenvolvimento regional. Naturalmente elas deverão ter metas e objetivos diferentes daqueles usados no passado e que foram abandonados exatamente porque houve certa concordância de que eles estavam superados ou eram inadequados. Mas não é razoável pensar que um país como o Brasil, com as características de desigualdade territorial, econômica, dentre outras que o nosso país possui, possa prescindir de políticas de coordenação econômica do território. Não é possível pensar o Brasil reduzindo a discussão da esfera local apenas ao Município quando as Regiões Metropolitanas englobam vários e díspares municípios. Não é possível rever dispositivos constitucionais baseados na experiência (mais uma vez importada) de soluções como o ‘voto distrital’. Há, portanto, muito a fazer para consolidar a construção do pacto federativo brasileiro, em condições efetivamente sustentáveis e duradouras.

Como nós devemos, no Brasil, realizar uma democracia não apenas racial ou étnica, mas uma democracia concreta, que não seja a liberdade *in abstracto* do cidadão francês de Rousseau ou inglês de Hobbes, mas a liberdade do homem situado nas suas contingências e circunstâncias? Esse é um dos desafios da política contemporânea, esta ética da situação, esta política da situação, que é a ética do homem real, concreto, com suas necessidades, suas possibilidades e limitações. Nosso povo pode já não ser caracterizado de forma abrangente como sendo um conjunto de ‘Jecas Tatu’ dominados pelos ‘Coronéis’, mas necessita de sua individualidade bem percebida e retratada pelos legisladores e pseudo-representantes do povo.

O contexto das instituições do Brasil é, fundamentalmente, o de buscar saber compor e salvaguardar o pluralismo de nossa existência, numa unidade nacional e, ao mesmo tempo, compor estes princípios fundamentais que são a liberdade e a igualdade que não mais se pode abdicar.

Seja remendando o atual Pacto Federativo disposto na “Constituição Cidadã” de 1988, ou reinventando novo dispositivo legal, certo é que: a República Federativa do Brasil carece de profunda e constante reflexão.

## REFERÊNCIAS

1. AZEVEDO, Aluizio. **O Cortiço**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2001.
2. BARBOSA, Rui. **A questão social e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Organizações Somões, 1951. 97p.
3. \_\_\_\_\_, **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da educação e Saúde, 1946. 379p.
4. BASTOS, A. C. Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1937. 383p.
5. BONFIM, Manoel. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: TopBooks, 2005. 390p.
6. BRASIL, Constituição Federativa do Brasil. **A Constituição da República Federativa**. São Paulo: Ed. Atlas, 1988, 180p.
7. CUNHA, Euclides da. **Os Sertões: Campanha de Canudos**. Ed. Crítica. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005. 639p.
8. DULCI, Otávio. **Parlamento e Construção de Pacto Federativo no Brasil**. Brasília. Conferência Seminário - Congresso Nacional. 2003. 5 p.
9. LOBATO, José Bento Monteiro. **Urupês**. 37. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 179p.
10. -----\_\_\_\_\_. **América: os Estados Unidos de 1929**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1948. 311p.
11. FREIRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1943. 780p.
12. PAES, Otávio. **Grandes Momentos do parlamento brasileiro: Presidência do Senado Federal**, Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Senado Federal, 1998. 48p.
13. REALE, Miguel. **As instituições brasileiras dentro do contexto ocidental e americano**. Rio de Janeiro. ESG, 1982. 21p. Conferência - transcrito.

14. RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 435p.
15. ROUSSEL, Bertrand. **A autoridade e o indivíduo**. São Paulo: Nacional, 1981. 145p.
16. SALES, Júnior, A. C. de. **Idealismo Republicano de Campos Salles**. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1944.
17. ROMERO, Sílvio. *1851-1914. Parlamentarismo e Presidencialismo*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
18. TORRES, Alberto. **A organização nacional**. Nova edição - Rio de Janeiro: Ed. Nacional, 1938. 480p.
19. VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1982. 748p.
20. \_\_\_\_\_. O idealismo da Constituição. In: **À margem da História da República**. CORDERO, Vicente L. (Org.), 2. ed., São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1939.

## REFLEXÕES SOBRE ALGUNS POUCOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS

---

### Capitão-de-Fragata Mauricio Bruno de Sá

*O Capitão-de-Fragata Mauricio Bruno de Sá ...é doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense.*

#### RESUMO

O presente trabalho realiza uma reflexão sobre alguns poucos elementos constitutivos da disciplina Estudos Estratégicos, com ênfase nas Forças Armadas. Especificamente, suas implicações com o poder político no Estado democrático de direito e sua participação na política externa, em face da posição atual do Brasil no sistema internacional e sua posição pretendida neste mesmo sistema. Realiza uma interpretação da função constitucional das Forças Armadas brasileiras, bem como, aborda a influência e a relação das Forças Armadas com a política e com o Ministério das Relações Exteriores.

Palavras-chave: Estudos Estratégicos; Forças Armadas; Política Externa.

#### ABSTRACT

This work presents a reflection about a few building blocks of the discipline called Strategic Studies, with emphasis on the Armed Forces point of view. Specifically, its implications with political power in democratic state of law and its participation in foreign policy, given the Brazil present position in the international system and its desired position in this system. This paper also performs an interpretation of the constitutional Brazilian Armed Forces function, as well as discusses the influence and relationship of the Armed Forces with the politics and the Ministry of Foreign Affairs.

Keywords: Strategic Studies; Armed Forces; Foreign Policy.

#### INTRODUÇÃO

“Nós estes poucos; nós, um punhado de sortudos; nós, um bando de irmãos... pois quem hoje derrama o seu sangue junto comigo passa a ser meu irmão. Pode ser homem de condição humilde; o dia de hoje fará dele um nobre”.

*(Henrique V, Ato IV – Cena III: Henrique V.)*

Ao utilizarmos o termo “aspectos estratégicos” no título, remetemo-nos, obviamente, à estratégia. Aqui cabe um maior desenvolvimento sobre tal conceito, assim como, explicitar nosso entendimento sobre ele. Poderíamos separar seu entendimento segundo dois usos. O primeiro compreende a estratégia como um processo, ou seja, como o emprego de meios para chegar-se a determinados fins. Segundo W. Murray e M. Grimslay, a “Estratégia é um processo, uma constante adaptação para a mudança de condições e circunstâncias em um mundo onde a chance, incerteza e ambigüidade dominam” (citado por BAYLIS, 2002, p. 4, tradução nossa). Seguindo esta mesma linha, temos J. C. Wylie, onde “Estratégia é um plano de ação concebido para alcançar algum fim; um propósito em conjunto com um sistema de medidas para sua realização” (citado por BAYLIS, 2002, p. 4, tradução nossa). Acreditamos que, de acordo com este uso, o significado do termo torna-se extremamente abrangente, o que permitiria ser empregado nos mais diversos campos da atuação humana, como o empresarial, o profissional ou o pessoal, por exemplo. Especialmente nas áreas de administração e negócios este sentido é largamente utilizado e incorporado a sua terminologia: estratégia empresarial, estratégia comercial, estratégia de marketing, nível estratégico da empresa, etc. e não é o aqui pretendido. O enfoque como processo não reflete o significado buscado em nosso estudo, que se apresenta em uma forma mais estrita.

O segundo uso do termo possui um caráter mais objetivo e voltado para o exercício do poder. Ele estabelece uma relação direta com a ameaça ou o efetivo emprego do uso da força. Este enfoque permite estabelecer uma relação do termo estratégia com o Estado moderno, que pretende possuir o uso legítimo da força, e atende ao sentido mais específico de nossa abordagem. Consideramos a definição expressa por C. S. Gray<sup>1</sup>, que enfatiza o uso da força por meio do poder militar para alcançar propósitos políticos, como a entendida neste trabalho: “*Estratégia* é a aplicação do poder militar para alcançar objetivos políticos, ou mais especificamente, ‘a teoria e prática do uso, e ameaça do uso, de força organizada para propósitos políticos’” (citado por BAYLIS, 2002, p. 3, tradução nossa).

Assim, os Estudos Estratégicos encontram-se obrigatoriamente inseridos no campo maior da Ciência Política e, dentro desta, sob a abrangência da Defesa. Entendemos seu objeto como sendo a relação de choque entre Estados e intra-Estado, que decorrem, em última instância, da “vontade” de preservação do próprio Estado, o que estabelece a sua conectividade com os conceitos de defesa e segurança.

Uma característica marcante dos Estudos Estratégicos é seu caráter multidisciplinar, abrangendo assuntos de diversas disciplinas, mas segundo um

---

<sup>1</sup> Gray, C. S., *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.



enfoque específico, intimamente ligado ao seu objeto. Assim, recorre habitualmente às Ciências Sociais, à economia, à diplomacia, às realidades tecnológicas, à ação militar, etc. para a condução de seus estudos e elaboração de suas construções.

Voltando-nos para o caso brasileiro, nosso País tem apresentado um crescimento econômico cada vez mais de elevado destaque perante a economia internacional, sendo detentor do oitavo PIB mundial<sup>2</sup>. Sua atuação na Organização Mundial do Comércio (OMC) torna-se cada vez mais marcante, apesar da ainda forte influência dos chamados países ricos ou desenvolvidos. As diversas sondagens e convites do G8 (grupo formado pelos sete países mais ricos e a Rússia), feitas junto ao Brasil, demonstram o crédito da economia brasileira e sua importância na estabilidade do comércio internacional. Entretanto, o nível de relevância internacional alcançado vem associado a uma maior responsabilidade e exposição perante esta comunidade. A capa protetora da pouca importância atenua-se, desfaz-se. Começamos a vivenciar um período em que estamos sujeitos às boas coisas que uma economia mais desenvolvida pode gerar como estabilidade econômica, alterações favoráveis de indicadores sociais importantes, etc. Mas, passamos, também, a estar submetidos aos reveses inerentes a esta posição, como: pressões externas cada vez mais fortes, conflito de interesses com outras unidades políticas, desdobramentos decorrentes da presença, atuação e investimentos de nacionais cada vez mais freqüentes e volumosos no exterior<sup>3</sup>, etc.

As Forças Armadas brasileiras e sua complexa relação com o Estado estão plenamente inseridas no contexto do que foi tratado acima, portanto inseridas no campo do conhecimento abarcado pelos Estudos Estratégicos. O processo do Estado democrático de direito, que atualmente trilhamos e nos é de certa forma recente, nos obriga a rever antigos conceitos e, se necessário, estabelecer novos, mas sempre inseridos em uma “realidade” brasileira, com nossas características, percepções e especificidades.

O presente estudo realiza uma reflexão sobre alguns poucos elementos constitutivos da disciplina Estudos Estratégicos, com ênfase nas Forças Armadas. Especificamente, suas implicações com o poder político no Estado democrático

---

<sup>2</sup> Conforme cálculo do PIB brasileiro efetuado pelo IBGE, em 2007, ajustado pelo método de paridade de poder de compra (PPP) e tendo como referência o *ranking* das maiores economias do mundo, publicado pelo Banco Mundial para o ano de 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220307-PIB-IBGE.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2008.

<sup>3</sup> De acordo com o levantamento dos Capitais Brasileiros no Exterior (CBE) de 2001 a 2006, realizado pelo Banco Central do Brasil (BCB), observou-se uma tendência de avanço na participação de empresas brasileiras no exterior. Especificamente, na modalidade *investimento direto (a partir de 10%)* houve um crescimento de 49,4% em relação a 2005. A quantidade de países receptores de capitais brasileiros também cresceu, passando de 143 para 160, em consonância com a internacionalização da economia brasileira. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/CBE/Port/ResultadoCBE2006.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2008.

de direito e sua participação na política externa, em face da posição atual do Brasil no sistema internacional e sua posição pretendida neste mesmo sistema.

“As coisas em si mesmas não são nem boas nem más,  
é o pensamento que as torna desse ou daquele jeito”.  
(*Hamlet*, Ato II – Cena II: Hamlet.)

## OS FINS E OS MEIOS

Clausewitz foi um dos maiores estudiosos do fenômeno da guerra e do tema Estudos Estratégicos. Foi um dos primeiros a perceber a subordinação do emprego da força organizada do Estado como forma de ação política, onde toda ação militar é revestida de um matiz político. “Seu principal teórico, Claus Von Clausewitz, possivelmente o mais brilhante e profundo teórico sobre o tema, procurou focar o fenômeno a partir do ponto de vista político, procurando compreendê-lo, no geral, como uma atividade social dos homens” (FIGUEIREDO, 2004, p. 258). Clausewitz submete o fenômeno da guerra à política. A força militar de guerra encontra-se submetida aos interesses políticos que se pretende alcançar. Segundo sua proposta, tornam-se evidentes os fins (interesse político) e os meios (força militar de guerra) envolvidos. Durante a condução dos conflitos, pode haver a tendência da guerra tornar-se um fim em si mesmo. Clausewitz nos alerta que tal visão não possui sentido, pois a guerra deve atender a um propósito político que a origina e justifica, onde foram pesados os custos e os benefícios. “Vemos, pois, que a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios. [...] pois que a intenção política é o fim enquanto a guerra é o meio” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 27 e 29).

Reymond Aron segue a proposta de Clausewitz e evoca a *trindade de Clausewitz* no processo:

“A guerra é um ato político, surge de uma situação política e resulta de uma razão política. Pertence por natureza ao diálogo puro, por tratar-se de instrumento da política. O elemento passional interessa sobretudo ao povo; o elemento aleatório, ao exército e ao seu comandante; o elemento intelectual, ao governo; este último é decisivo, e deve ordenar o conjunto” (ARON, 1979, p. 59).

Nesta passagem Aron destaca a separação feita por Clausewitz dos três elementos fundamentais do fenômeno guerra: povo, Forças Armadas e governo. Sobre estes três elementos encontra-se assentada a guerra moderna e a perda

de um implica em uma instabilidade que não pode ser sustentada pelos demais. O povo fornece a paixão necessária para a continuação do conflito, oferecendo o ânimo e ímpeto necessários para a continuidade das ações e mobilização popular. As Forças Armadas entram com o elemento técnico, o conhecimento específico necessário para empreender as ações militares, tratando com o treinamento, o material, as táticas e o emprego do armamento. Já o governo, apresenta-se como o elemento puramente racional, responsável pelas decisões de até aonde ir e pelos propósitos a serem alcançados. As áreas de atuação de cada um destes elementos são distintas e caso um venha a absorver ou interferir no outro, há o risco da perda de um dos pontos de sustentação deste tripé e toda a estrutura pode desabar.

Ao considerar-se que qualquer ação militar possui uma conotação política, fica clara a necessidade da submissão das Forças Armadas ao elemento racional (o governo da *trindade*), a quem cabe ditar os caminhos políticos a serem trilhados. Assim, ocorre a integração das Forças Armadas, como instrumento, ao processo político e, mais especificamente, à política externa voltada para a sobrevivência do Estado. A corrente “realista” das Relações Internacionais é especialmente reveladora neste aspecto:

“Nas relações internacionais, os realistas consideram que a segurança dos indivíduos só é mantida uma vez que a segurança do Estado do qual faz parte é mantida. Com isso, as duas funções fundamentais e ao mesmo tempo básicas do Estado – isto é, a paz doméstica e a segurança no plano internacional – são preenchidas ao se garantir a sobrevivência do Estado” (NOGUEIRA, 2005, p. 27-28).

As Forças Armadas são essenciais para a obtenção e manutenção dos chamados interesses nacionais, bem como na projeção de influência no campo internacional. Nas palavras de Shiguenoli Miyamoto:

“Algumas instituições nacionais têm desempenhado papel maior nas políticas dos Estados, sobretudo, naquelas que dizem respeito à proteção dos interesses nacionais, a sobrevivência de seus valores, e as projeções dos poderes e das influências do país no cenário global. As Forças Armadas, sem dúvida alguma, se situam dentro dessa categoria de instituição considerada responsável pela sobrevivência do Estado, enquanto tal, e como a conhecemos nos tempos contemporâneos” (STRATEGIC EVALUATION, 2007, p. 72).

Na avaliação de Miyamoto podemos identificar a aplicação das propostas de Clausewitz no emprego das Forças Armadas de forma subordinada às orientações emanadas pelo Poder Político e como seu instrumento, entendendo os interesses nacionais como propósitos políticos a serem alcançados ou preservados e as projeções de poder como interesses a serem impostos. Outro ponto merecedor de destaque na citação é a ligação direta, atribuída pelo autor, das Forças Armadas com a própria existência do Estado. Tal perspectiva reforça nossa percepção da íntima ligação das Forças Armadas com o Estado moderno e confirma sua pertinência nos Estudos Estratégicos.

### FORÇAS ARMADAS NA AMÉRICA LATINA

As Forças Armadas desempenharam papel significativo na construção e condução das estruturas políticas na América Latina. Nos dois últimos séculos, a influência e política norte-americana no continente, reforçado no século XX pela bipolaridade e o “inimigo vermelho”, foram grandes responsáveis pela condução dos processos políticos regionais, sendo as Forças Armadas dos países sul-americanos um dos instrumentos empregados neste processo.

A Aliança para o Progresso, plano lançado pelo presidente John F. Kennedy no momento em que Cuba se declarou socialista, foi o mais importante plano estratégico norte-americano com pretensões de liderança continental. Propunha a realização de profundas mudanças econômicas, sociais e políticas. A relevante participação das Forças Armadas dos países sul-americanos fica evidente com a seqüência de golpes de Estado e intervenções militares conduzidos por estas Forças.

A influência das Forças Armadas sul-americanas no processo político regional é compartilhada por Rui Mauro Marini ao declarar: “Nessa perspectiva, convém examinar a situação das Forças Armadas, elemento-chave em qualquer configuração que assuma o poder estatal na América Latina” (MARINI, 2007, p. 2).

Um levantamento das interferências estadunidenses na América Latina pode ser visualizado no QUADRO 1.

QUADRO 1  
Intervenções dos Estados Unidos

Ano	Acontecimento	País
1961	Golpe de Estado contra Velasco Ibarra. Instalação do Peace Corps.	Equador Colômbia
1963	Golpe de Estado contra a eleição de Juan José Arévalo. Golpe de Estado contra Juan Bosch.	Guatemala República Dominicana
1964	Golpe de Estado contra o presidente João Goulart apoiado pela Operação Brother Sam. Iniciou-se a ditadura militar de Marechal Castelo Branco.	Brasil

1964	Início da American Security Operation – conhecida como plano LASO – para controlar as insurreições populares independentistas que se iniciaram em Marquetalia.	Colômbia
1964	Golpe de Estado contra Paz Estenssoro.	Bolívia
1964	Criação da Organização democrática Nacionalista, força paramilitar insurgente.	El Salvador
1965	Invasão para impedir a recondução ao governo do presidente Bosch (os Estados Unidos desembarcaram mais de 42 mil soldados com participação de forças navais, aéreas e de infantaria).	República Dominicana
1966	Golpe de Estado do General Onganía.	Argentina
1967	Captura de Ernesto Che Guevara.	Bolívia
1971	Golpe de Estado do General Banzer contra o presidente Juan José Torres com total apoio da CIA.	Bolívia
1973	Golpe de Estado do General Augusto Pinochet contra o presidente Salvador Allende.	Chile
1975	Início da Operação Condor e consolidação do governo militar de Pinochet.	Chile
1976	Ações repressivas que desembocaram no golpe de Estado da Junta composta dos militares Videla, Massera e Agosti.	Argentina
1994	Invasão para reinstalar Jean-Bertrand Aristide no governo.	Haiti

Fonte: Enciclopédia Latinoamericana, 2007, p. 588.

Da década de 60 até a década de 80, a postura assumida pelas Forças Armadas na América Latina restringiu-se a uma posição subalterna e complementar ao poderio militar dos Estados Unidos. Todo seu treinamento e aparelhamento eram voltados para apoio às demandas norte-americanas no caso de necessidade de contraposição militar às forças soviéticas. O inimigo interno era a prioridade das forças militares na região.

“A doutrina da contra-insurgência pressupunha uma certa concepção da correlação de forças e dos interesses em jogo no plano internacional, da qual derivava a idéia do papel auxiliar das Forças Armadas da América Latina no esquema de poder do imperialismo e, em contrapartida, a acentuação de sua vocação policial, enquanto guardiães da ordem interna” (MARINI, 2007, p. 3).

A política norte-americana sofreu alterações ao longo da década de 70, assumindo uma postura defensiva, decorrente da sua derrota no Vietnã, atrito com os aliados e o avanço dos movimentos revolucionários. Passou a adotar um discurso internacional que enfatizava os direitos humanos e os valores democráticos, notadamente no período de governo de seu trigésimo nono presidente, Jimmy Carter (1977-1981).

“A preocupação norte-americana – que ia muito além da América Latina, envolvendo os próprios países capitalistas desenvolvidos – traduzia-se na busca de princípios e mecanismos que proporcionassem governabilidade às democracias, segundo a fórmula de um dos seus maiores ideólogos, Samuel Huntington. Na versão do Departamento de Estado, o conceito de “democracia governável” deu lugar, em relação à América Latina, ao de “democracia viável”, que apontava para um regime de tipo democrático-representativo tutelado pelas Forças Armadas” (MARINI, 2007, p. 3).

A Guerra das Malvinas, no início da década de 80, disparou o alerta vermelho para os militares latino-americanos, que assistiram os Estados Unidos eximir-se de auxílio a seu antigo aliado de bloco ideológico no continente, a Argentina, assumindo uma postura que, na prática, significava um apoio ao Reino Unido. Tinha-se, assim, um país vizinho fazendo frente a uma ameaça externa, e não interna, sem o apoio do até então “autoproclamado” protetor do continente, os Estados Unidos.

No campo interno, os regimes militares latino-americanos foram apoiados, em sua grande parte, pela burguesia local<sup>4</sup>, a qual se beneficiou enormemente das políticas que foram implementadas nos seus respectivos países. Entretanto, seus liames começaram a desfazer-se com a perspectiva de acesso direto ao poder, sem a intermediação dos governos militares. Os fatores que contribuíram para esta mudança de postura podem ser atribuídos à baixa eficiência destes governos, seu alto grau de corrupção e a tendência dos grupos militares a adotarem projetos estatais nem sempre coincidentes com os da burguesia, que lhes dava sustentação (MARINI, 2007).

Os movimentos reivindicando direitos democráticos começaram a surgir cada vez com maior frequência e intensidade e acabaram por receber o apoio da burguesia. O projeto neoliberal, capitaneado pelos Estados Unidos, foi outro elemento absorvido por esta classe que, seduzida pela oportunidade de elevar a eficiência, reduzir da influência do Estado na economia e a perspectiva do aumento de seus lucros com uma reedição do chamado “capitalismo selvagem”, incorporou-o ao seu modelo de projeto nacional.

---

<sup>4</sup> O termo “burguesia” é empregado, ao longo do texto, com o significado de classe social desenvolvido por Marx: “Uma classe se define primeiramente pelas relações ou modos de relações que condicionam as possibilidades de ação recíprocas entre os homens dado determinado modo de produção” (SANTOS, 1985, p. 30). Neste caso, a burguesia é representada, de forma geral, pelo conjunto do empresariado (banqueiros, industriais, fazendeiros e comerciantes).

A mudança de eixo de apoio da classe burguesa tornou a continuação de um regime militar insustentável e marcou sua dissociação com os militares. De um lado havia o empresariado buscando um Estado minimalista, a fim de reduzir a influência estatal na economia e tendendo a um regime com um parlamento fortalecido, a fim de contrapor-se ao executivo forte do regime militar, e possuidor de maiores perspectivas de controle com a obtenção de maioria por meio de acordos políticos. No outro lado havia os militares, integrantes da máquina do Estado, querendo a ampliação dos poderes estatais de atuação e seu fortalecimento, adotando a lógica: país forte, poder militar forte. Os militares buscavam formas de manter sua influência política na forma tutelar e de bastidores, mas isso somente seria possível com um Estado dotado de força e capacidade de influência direta no campo não só político, mas social e econômico.

#### FORÇAS ARMADAS NO BRASIL

O Brasil esteve submetido aos mesmos processos que atuaram sobre a América Latina como um todo, mas como não poderia deixar de ser, possui suas características próprias e especificidades.

As Forças Armadas brasileiras possuem laços longínquos de interferência na condução política do país. A própria formação do Estado brasileiro após sua independência foi marcada pela presença e atuação das forças militares, o que até certo ponto não é surpreendente em um processo de libertação da colônia perante a metrópole, especialmente na América Latina. O que é interessante é a forte absorção, no meio castrense, da idéia de que as Forças Armadas foram as consolidadoras da independência e, portanto, responsáveis pela formação do Estado brasileiro. Tal assertiva é dotada de certa razão, pois os destacamentos militares fiéis à nova coroa atuaram em todo “arquipélago” de comunidades, que se distribuíam ao longo do litoral do Brasil colônia, submetendo as resistências ao novo poder central. Entretanto, o que se ressalta aqui é o imaginário que liga as Forças Armadas com a formação do Brasil e que persiste até os dias hoje. Tal visão possui embutidos dois desdobramentos. Primeiro, uma espécie de “dívida” do Brasil, representado pela sociedade brasileira, para com as instituições militares. Segundo, pressupõe a existência destas instituições antes mesmo da existência do novo Estado.

Nas palavras do General A. de Lyra Tavares<sup>5</sup> (citado por FERREIRA, 1988):

---

<sup>5</sup> TAVARES, A. de Lyra, *O Exército Brasileiro* (conferência pronunciada no dia 23 de agosto de 1965, no quartel do 1/7º Regimento de Obuzes 105, durante as comemorações da “Semana do Exército”). Estabelecimento General Gustavo Cordeiro de Farias, Guanabara, 1967, p. 9.

“O Exército, já o assinalamos, foi desde o início da nacionalidade, a grande armadura que sustentou a unidade da Pátria, preservando-a das ameaças de fragmentação, assegurando a coesão daquela espécie de províncias que tendiam a isolar-se, em compartimentos autônomos, dentro das suas peculiaridades, sob a ação de forças desagregadoras, muitas vezes alimentadas pelo inimigo externo. / O quartel representou, na formação do Brasil, a presença do poder central sobre toda a periferia e o interior do imenso território. Era a grande força que defendia e aglutinava, criando e preservando o espírito nacional, além de concorrer para a mobilidade social” (FERREIRA, 1988, p. 35).

Antes mesmo do primeiro reinado já havia os sinais de interferência das forças militares na condução dos processos políticos da colônia. Caso de destaque é o 5 de junho de 1821, quando D. Pedro é confrontado com a imposição do General Avilez de jurar as bases constitucionais portuguesas e a demitir o Conde dos Arcos. Sem ter como resistir ao poderio militar de Avilez, D. Pedro atende ao que lhe era imposto, mas adverte ao ouvir o pleito apresentado pelo padre José Narciso, que representava os insurretos, sendo registrado por Varnhagen:

“Bem, prosseguiu então o príncipe, ouvi-lo-ei da parte dos oficiais e da tropa. Mas devo-lhes advertir que a tropa não é Nação: pertence à Nação; mas, como tropa, nem é admitida a votar nas eleições. Aqui temos a Câmara, que é uma autoridade, poderá com mais direito usar da palavra em nome da Nação, e aqui estão os eleitores por mim convocados, que poderão falar em nome do povo” (VARNHAGEN, 1957, p. 80).

No reinado de D. Pedro II, após a Guerra do Paraguai, houve um maior prestígio, influência e envolvimento dos militares na condução de questões políticas, resultado da vitória brasileira sobre o país invasor. A maior “politização” culminaria na “Questão Militar” e na queda do Império, pela ação do Marechal Deodoro da Fonseca. Depois teríamos o “tenentismo” com a ascensão de Vargas na década de 30 e a Revolução de 1964 com Castello Branco assumindo o poder e conferindo aos militares brasileiros a condução política direta do País por 21 anos consecutivos (1964-1985).



“Não cansarei mais o leitor, escrevendo mais sobre a intervenção militar na política. Aos que têm memória da história lida e vivida, cito algumas datas no período que vai de 1821 a 1969: 1821, 1889, 1893, 1922, 1924, 1930, 1935, 1937, 1945, 1954, 1955 duas vezes, 1956, 1959, 1961, 1962, 1964, 1965, 1968 e 1969. Estas datas indicam os momentos em que a corporação opôs-se ao Estado, sublevando-se contra a Constituição escrita, mesmo aquela que ela própria, por seus chefes, impusera” (FERREIRA, 1988, p. 88-89).

Ao vislumbrarmos este quadro, pode-se perceber como a participação dos militares na política brasileira é extensa e intensa, chegando mesmo a conjecturar-se sobre a perenidade das instituições militares como mais consistente que a do próprio Estado brasileiro. “Aliás, poder-se-ia dizer que a história mostrou serem as Forças Armadas mais permanentes que o Estado, pois elas criaram o Estado de 1891, o de 1934, o de 1946 e o de 1964 em diante, enquanto continuavam ‘permanentes’ “ (FERREIRA, 1988, p. 53). Outra percepção seria o papel auto-vestido de “poder moderador” da República exercido pelas Forças Armadas brasileiras, intervindo unilateralmente quando se julgou que algum preceito “maior”, segundo seu critério e avaliação, havia sido rompido ou comprometido.

## FUNÇÃO CONSTITUCIONAL

No QUADRO 2 apresentamos os artigos das Constituições de 1824 a 1988, que estabelecem as funções das Forças Armadas brasileiras.

### QUADRO 2

#### Função das Forças Armadas nas Constituições de 1824 a 1988

Ano	Artigo	Texto
1824	148	Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer <b>conveniente á segurança, e defesa do Império.</b>
1891	14	As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, <b>destinadas á defesa da pátria no exterior e á manutenção das leis no interior.</b> A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e <b>obrigada a sustentar as instituições constitucionais.</b>
1934	162	As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. <b>Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, e, ordem e a lei.</b>

- 1937 166 Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou existência de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz publica ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos, poderá o Presidente da Republica declarar em todo o território do país, ou na porção do território particularmente ameaçada, o estado de emergência.  
Desde que se torne necessário o **emprego das forças armadas para a defesa do Estado**, o Presidente da Republica declarará em todo o território nacional ou em parte dele, o estado de guerra.
- 1946 177 Destinam-se as forças armadas a **defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem**.
- 1967 92 As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.  
§ 1º **Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem**.
- 1969 91 As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, **destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem**.
- 1988 142 As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem**.

Fonte: Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/antiores.html>>. Acesso em 10 fev. 2008, grifo nosso.

Nota: O ano de 1969 refere-se à Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Ao confrontarmos os diversos textos constitucionais, alguns pontos podem ser destacados. O primeiro deles é a constância da idéia de defesa da Pátria ou do Estado como sendo parte inerente à função das Forças Armadas. A Política de Defesa Nacional (2005) estabelece a separação entre os conceitos de Defesa e Segurança, possuindo a defesa uma ênfase no emprego de forças militares e aplicada contra ameaças preponderantemente externas. “Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potencias ou manifestas” (BRASIL, 2005, p. 5). Este ponto é detentor de certo consenso dentro das visões inseridas nos Estudos Estratégicos e não suscita maiores aprofundamentos. As opiniões começam a divergir no que se refere à outra questão, que podemos constatar nas partes grifadas constantes do QUADRO 2. Relaciona-se à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Nosso entendimento é que as atribuições de garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, na forma em que se encontram redigidas, permitem sugerir a interpretação de que as Forças Armadas sejam as garantidoras destes elementos por atribuição direta da Carta Magna, sem intermediários. Coloca esta instituição (Forças Armadas) acima do que pretende

garantir (os poderes constitucionais). Retira-as da esfera de submissão ao Estado e atribui-lhe a função de garante. A argumentação de que as Forças Armadas encontram-se subordinadas ao Presidente da República, de acordo com o previsto no artigo nº 84 da Constituição Federal, e, portanto, submetidas às suas deliberações, apresenta-se, perante nosso critério, com pouca força quando confrontada com uma situação onde os poderes constitucionais, a lei ou a ordem tenham sido comprometidos segundo a interpretação castrense ou de outro órgão que lhes aprouver, à revelia da posição presidencial.

Concordamos com a assertiva de Maurice Duverger ao tratar dos militares e a política:

“O Exército erigir-se assim em organização política independente, deixando de obedecer ao Governo (*sic*), revela uma profunda desorganização do poder político. No entanto, por sua própria natureza, o Exército constitui sempre um perigo para o Estado. Os que têm em mãos as armas são levados a abusar delas, pelo mesmo caminho. As armas são a expressão última da autoridade, a mais decisiva a curto termo (*sic*), a mais irresistível de imediato. Quem tem em mãos uma espada sente a tentação irresistível de jogá-la na balança. Militares armados são um perigo permanente para os governantes e os cidadãos desarmados. Procura-se limitar este (*sic*) perigo desenvolvendo em primeiro lugar nos oficiais o sentimento de que devem sempre obedecer, em quaisquer circunstâncias, ao Estado sob qualquer forma que este (*sic*) se apresente, quaisquer que sejam os governantes que o encarnem (DUVERGER, 1968, p. 251 e 252).

Acreditamos que a interpretação constitucional que apresentamos, das Forças Armadas atuando como garante, não sejam as reinantes nos meios castrenses na atualidade, onde a noção de Estado democrático de direito já se manifesta com maior solidez. Entretanto, somos da opinião de que a origem da sua redação, existente na Constituição de 1988 e que praticamente vem se repetindo desde a Constituição de 1946, tenha recebido, nas diversas edições das Constituições, influência e pressão das forças militares nesse sentido. O fato permanece: o texto em vigor permite tal interpretação.

### **Os Militares e a Política**

Em nossa seção Os Fins e os Meios, apresentamos a nossa visão coincidente com a de Clausewitz, no que se refere à subordinação da força

militar à política, logo ao poder político, e que todas as ações militares são revestidas de um caráter político. Desta relação pode surgir uma interpretação de que o envolvimento dos militares com as questões políticas seria um procedimento natural ou até mesmo a ser incentivado. Que como os militares e a política estariam fazendo parte de um mesmo campo, nada mais natural do que o envolvimento mais intenso das forças militares com os liames políticos, a fim de melhor compreendê-los e, portanto, cumprir sua missão de forma plenamente integrada com os interesses do poder político. As palavras do general Góes Monteiro<sup>6</sup> (citado por FERREIRA, 1988) vão, de certa forma, neste sentido:

“O Exército é um órgão essencialmente político; e a ele interessa, fundamentalmente, sob todos os aspectos, a política verdadeiramente nacional, de que emanam, até certo ponto, a doutrina e o potencial de guerra. A política geral, a política econômica, a política industrial e agrícola, o sistema de comunicações, a política internacional, todos os ramos da atividade, da produção e da existência coletiva, inclusive a instrução e a educação do povo, o regime político-social – tudo, enfim, afeta a política militar de um país” (FERREIRA, 1988, p. 52).

Esta interpretação, exemplificada pela afirmação de Góis Monteiro, possui, em seu interior, uma idéia que permite a subversão das relações entre poder político e Forças Armadas. Onde estas seriam colocadas como elemento possuidor de ação nos mais diversos seguimentos geridos e coordenados pelo Estado. Ainda segundo esta visão, a interferência das Forças Armadas nos ditames da política nacional estaria justificada, em face de o poder político e as Forças Armadas estarem de tal forma entrelaçados, que seria difícil, até mesmo, distingui-los. A interferência do poder militar na condução da política, além de ser um descaminho, pode tronar-se desastrosa. Os desdobramentos das relações entre a liderança do exército alemão e o chanceler Theobald von Bethmann Hollweg, durante a Grande Guerra, na Alemanha, ilustram os prejuízos que podem ser originados de uma interferência das Forças Armadas nas questões políticas de competência exclusiva do poder político<sup>7</sup>.

Acreditamos que a batalha da Jutlândia ofereça um exemplo do que deva ser buscado na relação entre o poder político e as Forças Armadas. Nesta batalha, a *Grand Fleet* e a *Hochseeflotte* enfrentaram-se, com esta última tentando romper

<sup>6</sup> MONTEIRO, Góes. *Finalidade política do Exército*. p. 133.

<sup>7</sup> Para um maior detalhamento, observar: Craig, Gordon, A. O Líder Político como Estrategista. In: Paret, Peter. *Construtores da Estratégia Moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do exército editora, 2003. Tomo 2, cap. 1, p. 27-63.

o bloqueio imposto pela Grã-Bretanha. Ocorreu a vitória tática da Esquadra Alemã, que sofreu menos perdas em navios que a sua oponente, mas concedeu a vitória estratégica à Grã-Bretanha, que impediu a passagem da Esquadra Alemã. Devido à ação de seu Comandante, a *Grand Fleet* intencionalmente evitou o confronto direto e preservou o poderio da Marinha da Grã-Bretanha, de forma a reter o domínio do mar até o final do conflito, em conformidade com os interesses do poder político. Uma demonstração da necessidade da profunda sintonia dos líderes militares com os propósitos políticos a serem alcançados, sendo este posto acima da simples busca da vitória militar.

A proposta de um maior envolvimento dos militares nas questões políticas apresenta alguns desdobramentos imediatos que devem ser considerados. O primeiro é o que já ressaltamos nas palavras de Duverger, onde no processo político ter um dos lados dotado de armas não indica um “jogo político” equilibrado ou em que a maioria ou o consenso venham a prevalecer, o Estado democrático de direito tenderia a passar longe. Segundo, o preparo e a execução de ações de guerra exigem um nível de profissionalismo elevado por parte das forças militares. A guerra não permite amadorismos! Vidas e o destino do próprio Estado estão em jogo. Uma eventual politização das Forças Armadas somente tenderia a desvirtuar sua destinação e comprometeria o seu grau de profissionalização e especialização, que deve estar voltado para o fenômeno chamado guerra. Em terceiro, sem dúvida a sintonia entre o alto escalão militar e o poder político deve ser buscado e enfatizado, o que não obriga, necessariamente, ao envolvimento da força militar com a condução política do Estado, tal relação deve ser exercida pelos oficiais de maior patente das Forças, que absorvem, interpretam e repassam aos escalões de nível inferior as diretrizes a serem seguidas, evitando a interpretação política por parte do nível tático.

## O MINISTÉRIO DA DEFESA

O Ministério da Defesa foi criado em 1999, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Acreditamos que tal ato de criação foi um passo decisivo para a efetiva subordinação das Forças Armadas ao poder político. A forma tranqüila e democrática em que o processo de formação do novo Ministério se sucedeu é devida, em grande parte, à lealdade dos então Ministros Militares e reflete o amadurecimento e percepção destes pela necessidade de uma nova forma de integração das forças militares à sociedade brasileira.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, prevê a subordinação das Forças Armadas ao Ministro da Defesa e cria os dispositivos legais para tal condução. Embora a parte burocrática e legal esteja definida, falta, por meio

de ações, o efetivo controle das políticas militares de defesa de cada Força por parte do Ministério.

Apesar de tranqüila, a implantação do Ministério da Defesa não deixou de causar espécie dentro do meio castrense. A perda de prestígio e do acesso direto ao Presidente da República, por parte dos Ministros Militares, com a criação do Ministério da Defesa foi o principal ponto de preocupação dos militares. Tal questão pode ser percebida no Estudo n.1/Convive-C, de 29 de outubro de 1996 (citado por OLIVEIRA, 2005):

“É pensamento corrente nos ministérios militares que essa criação [do Ministério da Defesa] poderia acarretar: perda de poder dos ministros – diminuição no autogerenciamento da política individual formulada pelas Forças; diminuição de cargos de oficiais gerais; enfraquecimento do poder político das Forças Armadas junto ao governo; necessidade de recursos para implantação e para o funcionamento e divisão de orçamento; criação de mais um nível na cadeia decisória (administrativa e operacional); envolvimento político nos assuntos relevantes de Defesa – pressões externas e interna” (OLIVEIRA, 2005, p. 133).

Mais claramente nas palavras do professor Eliézer Rizzo de Oliveira:

“Os autores têm clareza acerca do ponto central: se perderem a condição de ministros, os comandantes das Forças perderão poder político, sua capacidade de influenciar decisões será diminuída em situações de normalidade ou de crise. Na última hipótese, ficaria ainda mais grave a falta de acesso direto dos comandantes ao presidente da República” (OLIVEIRA, 2005, p. 135).

Sem dúvida tal mudança entra em choque frontal com o histórico de participação das Forças Armadas na vida política de nosso País, principalmente no período republicano. Motivo pelo qual a transição serena para o novo Ministério revela uma mudança nos paradigmas da concepção de papel das forças militares na sociedade brasileira, por parte dos líderes militares. Apesar da liderança militar não se identificar com o papel anterior, a definição deste novo papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas ainda carece de maior maturação, tanto do lado castrense, como da própria sociedade a que serve.

Acreditamos que mesmo com a criação do Ministério da Defesa, ainda há um caminho longo a ser trilhado pelos protagonistas desta história. O isolamento do Ministério em relação às três Forças, segundo nossa avaliação, continua acentuado. Na prática, sua influência restringe-se a distribuição de verbas pelas Forças e elaboração de exercícios militares combinados. A atuação do Ministério deve-se fazer de forma mais contundente na condução de uma política de defesa clara, que atribua diretrizes específicas para cada um dos Comandantes militares. A participação da sociedade, em especial do Legislativo, na definição de papel a ser desempenhado pelos militares é um item prioritário e peça fundamental para a elaboração de uma política de defesa consistente. Persiste a falta de um consenso sobre como empregar as Forças Armadas. Em 1994 foram mobilizadas para combater o narcotráfico e em 2003 o então ministro José Viegas Filho<sup>8</sup> (citado por OLIVEIRA, 2005) afirmou que não haveria envolvimento direto das Forças Armadas no combate às novas ameaças, onde o narcotráfico encontra-se incluído. Já em 2006, no Legislativo, houve a proposta de ampliação e emprego do contingente do Corpo de Saúde do Exército para atuar como agente comunitário na Amazônia<sup>9</sup> (SENADO FEDERAL, 2006).

Finalmente, não devemos nos esquecer que o documento que estabelece as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, é um Decreto (Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001), portanto pode ser alterado unilateralmente por iniciativa do Executivo e estar submetido às políticas e interesses de governo, especialmente o tratado no artigo 5º<sup>10</sup>.

#### MILITARES *VERSUS* DIPLOMACIA?

Entendemos que a paz e a guerra sejam pontos extremos de um mesmo processo. “Guerra e paz são como os lados de uma moeda: inseparáveis e contrastantes” (OLIVEIRA, 2005, p. xxiii). Quando nos referimos às relações entre unidades políticas no campo internacional, o conflito de interesses é uma constante. A linha “realista” das Relações Internacionais explora este aspecto de forma fundamental em suas construções e Raymond Aron nos alerta do risco de enfatizar apenas um único lado da moeda, nos remetendo à continuidade do processo: “A razão recomenda, ao contrário, que pensemos na paz a despeito do fragor dos combates; e que não esqueçamos a guerra quando as armas silenciarem” (ARON, 1979, p. 73).

<sup>8</sup> MONTEIRO, Tânia. “Viegas não quer Forças Armadas contra tráfico. Ministro diz que governo não mudará Constituição e Política de defesa para atender a interesses dos EUA”. *O Estado de São Paulo*, p. A1 e A10, 9 mar. 2003.

<sup>9</sup> Discurso do Senador Jefferson Peres do PDT do AM no Senado Federal, em 08 fev. 2006.

<sup>10</sup> “Art. 5º. O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefes de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado” (BRASIL, 2001).

Temos convicção de que a força militar e o exercício da diplomacia estão intimamente ligados e devem constar como elemento único na formulação da política externa de um Estado. Considerá-los como elementos distintos retira a força dos argumentos no diálogo internacional. É fundamental para o pleno exercício da diplomacia, a aproximação e o conhecimento das suas forças militares, obviamente seguindo um plano maior de política externa determinada, previamente, pelo poder político, pois “[...] a política deve conhecer o instrumento do qual vai se servir” (ARON, 1979, p. 73).

O Brasil tem dado sinais claros de que pretende inserir-se como uma liderança na América do Sul e intensificar sua participação nas decisões que possuam repercussão mundial. Isto pode ser percebido pelo empenho prestado pelos últimos governos brasileiros nas questões envolvendo o Mercosul, na participação do contingente militar brasileiro na Força de Paz da ONU que atua no Haiti, na manifestação, por parte do governo brasileiro, de interesse em integrar o Conselho de Segurança da ONU e na intenção em participar do diálogo entre palestinos e israelenses<sup>11</sup>. Acreditamos que os Estados que pretendam assumir uma posição de liderança regional e exercer influência sobre assuntos de repercussão mundial não podem adotar uma postura estratégica defensiva<sup>12</sup>, pelo contrário, deve ser dotado de uma potência ofensiva<sup>13</sup>. A chamada “dissuasão diplomática”, desprovida de um aparato militar que lhe dê respaldo, nos parece ser mais uma quimera.

“A diplomacia sem meios de pressão econômica ou política, sem violência simbólica ou clandestina, será pura persuasão – e talvez não exista. Mesmo a diplomacia pura insinua, ainda que de modo implícito, que poderia exercer pressão com outros meios, se se decidisse a isto” (ARON, 1979, p. 91).

Não conseguimos identificar uma força militar entrelaçada à diplomacia nos processos diplomáticos conduzidos pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro em um passado recente, com exceção da participação brasileira na Força de Paz da ONU no Haiti. A impressão é de que são constituintes de conjuntos distintos e excludentes, quando deveriam integrar-se de forma corriqueira.

“O intercâmbio entre as nações é contínuo; a diplomacia e a guerra não passam de modalidades complementares desse diálogo. Ora domina uma, ora domina a outra, sem que nenhuma jamais se retire inteiramente, a não ser nos casos extremos de inimizade absoluta, amizade total, ou federação” (ARON, 1979, p. 73 e 74).



A postura adotada pelo Brasil na política externa tem sido a de uma busca pacífica para a solução de problemas e desavenças entre os Estados. Tal linha de ação consagra o princípio da dissuasão como o que deva ser utilizado pelo País e é o que tem sido defendido pelas autoridades governamentais, como, por exemplo, o ministro da Defesa ao referir-se à posse de um submarino nuclear pela Marinha do Brasil: “Você sabe que se alguém quiser entrar nas águas sob jurisdição brasileira, tem um submarino circulando por lá”<sup>14</sup>. Mas é importante que fique claro que a dissuasão não é o sinônimo de inação ou de abandono do emprego da capacidade militar, quando e onde, se fizer necessário. A dissuasão pressupõe uma capacidade de reação ou intervenção como represália, o que leva a um preparo prévio das forças de reação, pois “a chamada estratégia de dissuasão exige que o aparelho de represália seja posto em estado de funcionamento antes de que seja necessário acioná-lo” (ARON, 1979, p. 76). E como ressalta, mais uma vez, Raymond Aron, o verbo dissuadir, sendo transitivo direto e indireto, necessita de dois complementos: dissuadir de quem e de que. A resposta a estes dois complementos não nos parece ter sido estabelecida com clareza até o momento e permanece como um trajeto ainda por ser percorrido.

Das três Forças, a Marinha é a que melhor se presta ao emprego diplomático. Especificamente as características de mobilidade e permanência do Poder Naval<sup>15</sup>, a possibilidade de trânsito inocente pelas águas internacionais e a efetiva movimentação de uma parte do território brasileiro (navio militar) aos portos internacionais, permite à diplomacia a transmissão de diversas mensagens e subentendidos. A realização de exercícios militares nas águas internacionais próximas aos limites da Zona Economicamente Exclusiva (ZEE) do Estado de interesse, significando a capacidade de operar naquela localidade e de lá permanecer, e a visita de navios de guerra aos portos daquele país, demonstrando seu “poder de fogo”, tecnologia e imponência de seu poderio militar, são alguns poucos exemplos do emprego diplomático do Poder Naval voltado para a dissuasão<sup>16</sup>.

## CONCLUSÃO

“Concidadãos, romanos, bons amigos, concedei-me atenção. Vim para o enterro fazer de César, não para elogiá-lo. Aos homens sobrevive o mal que fazem,

<sup>14</sup> GIELOW, Igor. O submarino de Jobim. *Folha de São Paulo*, p. A8, 7 fev. 2008.

<sup>15</sup> O Poder Naval possui quatro características: “A *mobilidade* representa a capacidade de deslocar-se prontamente e a grandes distâncias, mantendo elevado nível de prontidão, ou seja, em condições de emprego imediato. A *permanência* indica a possibilidade de operar continuamente, por longos períodos, em áreas distantes e de grandes dimensões, com independência. A *versatilidade* permite regular o poder de destruição e alterar a postura militar, mantendo a aptidão para executar uma ampla gama de tarefas. A *flexibilidade* é sintetizada pela capacidade de organizar grupamentos operativos de diferentes valores, em função da missão” (BRASIL, 1997, p. 1-2).

<sup>16</sup> Entendemos o emprego das Forças Armadas brasileiras na dissuasão segundo o seguinte enfoque: “Forças Armadas convencionais, capazes de se oporem com rapidez e êxito a uma agressão, ou de induzirem o inimigo à percepção de custo demasiado elevado para o que pretenda atingir, constituem dissuasão eficaz, particularmente se os objetivos políticos envolvidos forem limitados” (BRASIL, 1997, p. 2-2).

mas o bem quase sempre com seus ossos fica enterrado. Seja assim com César”.

(*Júlio César*, Ato III – Cena II: Marco Antônio.)

As Forças Armadas foram protagonistas importantes nos processos políticos da América Latina. No caso brasileiro, sua interferência na política remonta de antes da proclamação da independência e poderíamos nos arriscar a dizer que a história política brasileira foi, em sua grande parte, conduzida ou influenciada de forma decisiva pelos militares. Tais traços não se modificam instantaneamente, sendo necessária uma longa caminhada, onde a busca de identidade dos militares junto à sociedade brasileira e a “descoberta” dos seus militares por esta mesma sociedade são elementos fundamentais. A subordinação dos militares ao poder político, fator constitutivo de um Estado democrático de direito, estará mais sedimentada na mesma proporção em que esta identidade e descoberta se tornarem mais evidentes e absorvidas. Identificamos na criação do Ministério da Defesa o passo mais marcante do reconhecimento desta subordinação. A criação da Secretaria Extraordinária de Assuntos Estratégicos é outro passo merecedor de destaque, pois ressalta a importância dada às questões estratégicas por parte do governo. Pelo lado dos militares, o já ressaltado processo de criação, em 1999, do Ministério da Defesa de forma tranqüila, foi um sinal de sua percepção de necessidade de mudança pelo alto escalão militar, demonstrando sua subordinação às decisões políticas. Os diversos convênios das três Forças com as universidades, para a realização de pesquisas voltadas para a segurança e a defesa, demonstram a preocupação na troca de idéias do meio castrense com o escol pensante do País e o interesse na busca conjunta de soluções aos problemas e desafios brasileiros.

Acreditamos que as questões estratégicas de segurança e defesa estarão, em médio prazo, presentes em amplo debate no Legislativo, que se verá instado a tratar de frente tais questões, decorrente da cada vez mais relevante posição que o Brasil vem galgando no sistema internacional e, principalmente, na América do Sul.

Entendemos que a atual relação entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores ainda ocorre de forma distante e desconexa, incompatível com as relações esperadas por estes dois ministérios em um Estado que se propõe a exercer uma liderança regional. Entretanto, temos a convicção de que a crescente economia brasileira, associada aos avanços sociais e políticos que a nossa sociedade tem vivenciado, e uma maior participação do poder Legislativo nos assuntos ligados à segurança e defesa, serão elementos decisivos para a revisão desta postura. A aproximação das forças militares com o Itamaraty tornar-se-á uma imposição. Apesar de a política externa ser conduzida pelo Executivo, a participação do Legislativo neste processo será fundamental para trazer à tona as demandas da sociedade por ele representada e expressar a verdadeira “visão-destino” da Nação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALIANÇA para o progresso. In: LATINOAMERICANA – Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 64-65.
2. ARON, Reymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Universidade de Brasília. 1979. 708 p.
3. BAYLIS, H. N. *et al.* **Strategy in the Contemporary World: an introduction to Strategic Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
4. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaoofederal.html>>. Acesso em 20 fev. 2008.
5. \_\_\_\_\_. **DBM - Doutrina Básica da Marinha**. Brasília, 1997. Aborda os conceitos e princípios doutrinários básicos destinados a orientar o preparo e a aplicação do Poder Naval brasileiro, bem como a formulação de procedimentos operativos.
6. \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Edição Extra – 10 jun. 1999, p. 1.
7. \_\_\_\_\_. Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** – Seção I – Eletrônico – 27 ago. 2001, p. 66.
8. \_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional 2005**: Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005 que aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília: 2005. 21 p.
9. \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Segurança Nacional**: legislação e doutrina. 2006. 2. ed. Brasília: 2006, 142 p.

10. CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, 930 p.
11. CRUZ, Valdo. Multis do país investem mais no exterior – Investimento de empresas brasileiras lá fora chega a US\$ 36,5 bi em 2006 e 2007, superior ao montante de 1994 a 2005. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 fev. 2008. Caderno dinheiro, p. B1.
12. DUVERGER, Maurice. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1968, 505 p.
13. FERREIRA, Oliveiros S. **Forças Armadas para quê?**. São Paulo: GRD, 1988, 202 p.
14. FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Globalização: dimensões e alternativas**. Organização [de] Carlos Eduardo Martins; Fernando Sá; Mônica Bruckmann. São Paulo: Loyola, 2004. 363 p. (Série Hegemonia e Contra-hegemonia).
15. FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 7. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004. 242 p.
16. GEOPOLÍTICA. In: LATINOAMERICANA – Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 582-593.
17. MARINI, Ruy Mauro. A Luta pela Democracia. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, nov. 2007. Encarte CLACSO.
18. NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 250 p.
19. OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de; **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri: Manole, 2005, p. 566.
20. SANTOS, Theotônio dos. **O Conceito de Classes Sociais**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1985. 84 p.

21. STRATEGIC EVALUATION. **International Journal of Defense & Conflict Analysis**. Corunha: IGESIP, n. 1, 2007. 352 p.
22. VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **História da Independência do Brasil**: até ao reconhecimento pela antiga metrópole, compreendido, separadamente, a dos sucessos ocorridos em algumas províncias até essa data. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1957, 365 p.

## PROBLEMAS PARA O JULGAMENTO E A TOMADA DE DECISÃO NA APLICAÇÃO DO ESTUDO DE ESTADO-MAIOR - EEM

---

**Capitão-de-Fragata (IM) Roberto Pinto de Araujo**

*O Capitão-de-Fragata (IM) Roberto Pinto de Araujo é Instrutor do Setor de Administração e Processos de Tomadas de Decisão da Área de Estudo II – Gestão e Logística na Escola de Guerra Naval.*

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo divulgar a aplicação do Estudo de Estado-Maior – EEM como metodologia colaborativa de resolução de problemas técnicos e administrativos com emprego no âmbito da Marinha do Brasil (MB), bem como descrever as principais heurísticas de decisão no julgamento probabilístico, e seus possíveis impactos na aplicação do EEM e nos processos decisórios. Sem querer estabelecer verdades absolutas e sim procurando suscitar um salutar debate de idéias e conceitos, bem como a discussão em torno de possíveis caminhos a serem seguidos, para o aperfeiçoamento da supracitada metodologia, ou seja, a proposta ora ensejada é a de justamente provocar uma nova reflexão na análise e interpretação das informações coletadas, em termos de seus impactos nas avaliações das soluções possíveis no EEM.

Palavras-chave: Metodologia Colaborativa de Resolução de Problemas. Estudo de Estado-Maior. Heurísticas de Decisão no Julgamento Probabilístico.

### ABSTRACT

This article aims to disseminate the implementation of the Study of General Staff - SGS as a collaborative approach to solving problems with technical and administrative jobs under the Brazilian Navy (BN) and describe the main heuristics decision of the trial probabilistic, and its possible impacts on implementation of SGS and the decision making processes. Without wishing to establish absolute truths but rather seeking to raise a healthy debate of ideas and concepts, and the discussion around possible paths to be followed, for improving the above methodology, namely instead proposal now is to just cause a new thinking in the analysis and interpretation of information collected in terms of its impact on assessments of possible solutions in the MES.

Keywords: Collaborative methodology of resolution of problems. Study of General Staff. Heuristics Decision of the Trial Probabilistic.

“O bom estrategista, para vencer uma batalha, faz antes muitos cálculos no seu templo, pois sabe que eles são a chave que o conduzirá à vitória. É calculando e analisando que o estrategista vence previamente a guerra, na simulação feita no templo...”

Sun Tzu – A Arte da Guerra (cerca de 500 a.C.)

## INTRODUÇÃO

Uma metodologia colaborativa de resolução de problemas<sup>1</sup> como o Estudo de Estado-Maior – EEM visa servir de guia ao comandante, e seu estado-maior, no ordenamento e análise de dados, na identificação dos aspectos relevantes de um problema e na elaboração das possíveis soluções e recomendações para o mesmo. Não constitui um fim em si mesmo, mas antes um meio. Ele não ensina a pensar, nem oferece idéias novas para quem não as tem, mas orienta. Auxilia a por em evidência as idéias de quem as possui, um instrumento útil a ser adequadamente empregado sem perder de vista a verdadeira finalidade da metodologia: o cumprimento da missão atribuída ao solucionador e ao seu Grupo de Trabalho, da forma mais eficiente possível.

Segundo preconiza a publicação EMA-332 (2006), o Estudo de Estado-Maior – EEM, no âmbito da Marinha do Brasil, é o processo colaborativo de resolução de problemas técnicos e administrativos e pode ser dividido nas seguintes fases:

- **1ª fase** – Identificação e formulação do problema;
- **2ª fase** – Pesquisa e coleta de dados;
- **3ª fase** – Análise e interpretação dos fatores condicionantes e listagem das possíveis soluções;
- **4ª fase** – Avaliação das soluções; e
- **5ª fase** – Conclusão e ações recomendadas. (BRASIL, 2006, p. 2-1)

A metodologia EEM, dentre outras, apresenta as seguintes características básicas:

### PLENA FLEXIBILIDADE DE RACIOCÍNIO

Libera o solucionador de obrigatoriedade do raciocínio estritamente dedutivo, permitindo a plena expansão de sua capacidade intelectual. Amplia a possibilidade da obtenção de um maior e melhor elenco de soluções para o problema. O método compatibiliza-se inteiramente com o processo natural do pensamento humano.

<sup>1</sup> Metodologia colaborativa de resolução de problemas se desenvolve por meio do trabalho em grupo e pela troca entre os pares, as pessoas envolvidas no processo aprendem juntas. A colaboração designa atividades de grupo que pretendem um objetivo em comum, implicando a regularidade da troca, o trabalho em conjunto, a constância da coordenação.

### AMPLO CAMPO DE APLICAÇÃO

Por ser menos rígido, o método pode ser utilizado de modo igualmente eficaz para a resolução de um grande número de problemas de diferentes naturezas.

### OBJETIVIDADE

Em todas as suas fases, o método é extremamente objetivo. Durante o trabalho de elaboração mental, libera o solucionador da preocupação do registro, detalhado e rígido, do raciocínio desenvolvido, o que proporciona maior tempo disponível para a fase de idealização; e possibilita a utilização da rapidez de seu raciocínio e da plena liberdade de pensamento.

Na fase da redação do documento de encaminhamento, o método segue dois critérios essenciais:

- **utilidade da informação** - só são prestadas as informações úteis aos interessados; qualquer informação adicional é desaconselhada e poderá ser nociva à compreensão do estudo; e

- **facilidade de compreensão e utilização** - a forma de apresentação da informação é a que mais facilite o trabalho do usuário, que dispensará o mínimo esforço para compreensão, assimilação e utilização da informação recebida.

### PRECISÃO DE RESULTADOS

À medida que dá inteira liberdade de raciocínio ao solucionador, obriga ao estabelecimento de critérios definidos para avaliação, os quais, além de permitirem a seleção precisa da melhor solução, permitem aos usuários do estudo perfeita compreensão e interpretação dos seus resultados.

### PROPRIEDADE DE LINGUAGEM

O solucionador é orientado a empregar linguagem compatível com o grau de conhecimento dos usuários. Quaisquer ambigüidades devem ser evitadas, não só pela adoção de definições elucidativas, como pela preocupação constante de uma redação clara, concisa e precisa. (BRASIL, 2006, p. V e VI)

No presente artigo, o autor se propõe a lançar algumas luzes sobre a existência das principais heurísticas de decisão<sup>2</sup> no julgamento probabilístico na tomada de decisão e seus possíveis impactos na aplicação do EEM.

Sem querer estabelecer verdades absolutas e sim procurando suscitar um salutar debate de idéias e conceitos, bem como a discussão em torno de

---

<sup>2</sup> Heurística de decisão são regras ou aspectos simplificadores que utilizamos como ferramentas cognitivas para agilizar o processo de tomada de decisão.



possíveis caminhos a serem seguidos, para o aperfeiçoamento da supracitada metodologia, ou seja, a proposta ora ensejada é a de justamente provocar uma nova reflexão na análise e interpretação das informações coletadas, em termos de seus impactos nas avaliações das soluções possíveis no EEM.

### **PRINCIPAIS HEURÍSTICAS DE DECISÃO NO JULGAMENTO PROBABILÍSTICO**

As atividades desenvolvidas na aplicação do Estudo de Estado-Maior - EEM são divididas em cinco fases das quais destacamos duas: **2ª FASE – PESQUISA E COLETA DE DADOS** e **3ª FASE - ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS FATORES CONDICIONANTES E LISTAGEM DAS POSSÍVEIS SOLUÇÕES**.

Na segunda fase, realiza-se a pesquisa de fatos ou evidências relacionados com o problema a solucionar, que venham a amparar a análise que será realizada na terceira fase. Conforme previsto no EMA-332 (BRASIL, 2006) essa pesquisa incluirá desde a consulta de documentos, endereços eletrônicos e publicações, até entrevistas pessoais, por correspondência (incluindo correio eletrônico) ou telefone, com peritos ou pessoas com experiência no assunto. Portanto, é importante que a pesquisa seja seletiva, isto é, que esteja sempre voltada para o problema e para as possíveis soluções alinhadas. (BRASIL, 2006, p. 2-6)

Neste ponto, o solucionador terá quase completa a lista de possíveis soluções, tendo em vista o enunciado do problema (1ª Fase Identificação e Formulação do Problema), e tendo em mãos o máximo de elementos e dados que pôde obter. Esta lista de possíveis soluções vale recordarmos, foi obtida inicialmente, pela capacidade criativa do solucionador e, posteriormente, acrescida pelas soluções derivadas da combinação e arrumação lógica dos dados coletados na segunda fase do EEM. (BRASIL, 2006, p. 2-6)

De forma geral, o solucionador deve contar com um especialista em pesquisa e coleta de dados que se torne co-responsável pela interpretação e incorporação destas informações na pesquisa e coleta de dados.

O sucesso desta segunda fase do processo de aplicação do EEM tem como premissas básicas que o solucionador possa obter amplos conhecimentos do problema e que utilizará toda a sua racionalidade ou “bom senso” para realizar esta análise e interpretação com o auxílio do especialista. Entretanto, restrições orçamentárias e de tempo nas Organizações Militares (OM) comprometem, em parte, esse processo, pois não permitem que todas as informações necessárias sejam coletadas e analisadas para aperfeiçoar o processo decisório.

Para contornar estas restrições, os solucionadores e seus especialistas utilizam inconscientemente ou não, algumas regras que simplificam o processo de análise e interpretação dos fatores condicionantes e das informações coletadas. Estas regras são conhecidas como heurísticas de decisão.

Apesar de sua importância prática, por dar agilidade no processo decisório, as heurísticas de decisão levam a erros sistemáticos, previsíveis e de difícil eliminação. Quanto mais complexo for o ambiente, mais difícil é o processo de análise e interpretação das informações e mais propenso estará o solucionador ou especialista a utilizar inconscientemente essas heurísticas de decisão.

Apresentaremos as três principais heurísticas de decisão no julgamento probabilístico e na tomada de decisão – **Representatividade, Disponibilidade, e Âncora e Ajustamento** – e seus possíveis impactos na aplicação do EEM.

### HEURÍSTICA DA REPRESENTATIVIDADE

A heurística da representatividade é caracterizada pela busca de aspectos peculiares de um evento probabilístico que correspondam a um estereótipo. Por exemplo, planejadores prevêem a demanda de um novo produto com base na similaridade (representatividade) desse produto com outros lançados anteriormente, conforme o sucesso destes lançamentos.

Em alguns casos, a utilização desta heurística pode ser um instrumento bastante útil para uma primeira aproximação. Em outros, no entanto, pode levar a erros de pré-julgamento.

Para tentar esclarecer de que forma a heurística da representatividade funciona no cérebro dos seres humanos, tomem-se as seguintes seqüências de caras (K) e coroas (C) de uma moeda não-viciada:

CCCKKK

KCKCCK

Foi realizada a seguinte pergunta a grupos de alunos de um programa de MBA em Gestão Empresarial: “Qual das duas seqüências é a mais provável de ocorrer?” E a grande maioria (80%) respondeu que é a segunda.

A resposta correta neste caso, é que a probabilidade de qualquer uma das seqüências ocorrer é igualmente a mesma. Para entendermos o porquê da maioria dos alunos responderem que seria a segunda, é necessário analisarmos o processo de formação de uma seqüência de caras e coroas.

A primeira regra de formação em uma moeda não-viciada é que se espera aproximadamente 50% de caras e 50% de coroas. Quando os alunos analisaram inconscientemente esta regra, concluíram que ambas as seqüências atendem a este requisito. No entanto, a segunda regra de formação em uma moeda não-viciada é que a ordem de caras e coroas é aleatória e, isto não é reconhecido pelo cérebro dos alunos na primeira seqüência e, por isso, os alunos indicaram a segunda como a mais provável de ocorrer.

Este problema de julgamento probabilístico ocorre também nos jogos de loteria, como por exemplo, o Sorteio da Sena.

Apesar de qualquer seqüência de seis números sorteados ter a mesma probabilidade de ocorrer, pouquíssimas são as pessoas apostam o seu dinheiro em seis números consecutivos, já que o cérebro humano tem sérias dificuldades para reconhecer este tipo de seqüência como aleatória.

Por estes exemplos, parece trivial identificar a falha na identificação da componente aleatória. No entanto, em uma série de aplicações de EEM nem sempre se torna fácil identificar esta componente entre as possíveis soluções, os requisitos, os fatos pertinentes e as relações de causalidade. Muitas vezes, estes elementos se confundem e dificultam a análise e interpretação do comportamento da pesquisa e coleta de dados efetivadas.

Segundo preconiza BUKSZAR (2003), as falhas na heurística da representatividade ocorrem, principalmente, por problemas com a noção intuitiva da aleatoriedade e insensibilidade ao tamanho da amostra. A falha na avaliação dos solucionadores decorre da séria dificuldade do cérebro humano em reconhecer que uma série com seis números crescentes pode ser uma seqüência aleatória e não uma tendência de crescimento.

#### HEURÍSTICA DA DISPONIBILIDADE

A heurística da disponibilidade caracteriza-se pela avaliação da probabilidade de um determinado evento ocorrer pela freqüência com que exemplos ou ocorrências deste evento estiverem disponíveis na memória do solucionador.

Um evento com forte carga emocional, vívido, tangível e/ou específico estará mais disponível na memória do solucionador que um evento subjetivo, brando e/ou de caráter não-emocional.

Como exemplo, citamos estudos com pessoas que sofreram algum tipo de violência, como seqüestro ou assalto, indicam que, no período pós-traumático, estas pessoas passaram a desenvolver mecanismos exagerados de proteção, tais como: checar várias vezes se estão sendo seguidas, desconfiar de todas as pessoas à sua volta e, em alguns casos, não querer sair de casa. Esta fase dura, em média, cerca de um mês (este comportamento por períodos mais longos pode caracterizar o desenvolvimento do transtorno de estresse pós-traumático).

No entanto, o fato de ter sido seqüestrado ou assaltado não tem e não terá qualquer influência na possibilidade da ocorrência de um novo acontecimento desta natureza. O fato de este tipo de evento ser intenso e emocional faz com que o cérebro humano superestime a probabilidade de uma nova ocorrência.

Assim, podemos perceber que os vieses causados pela utilização da heurística da disponibilidade estão relacionados aos problemas de informações vívidas no curto prazo, pois não há relação factual de que um evento mais “disponível” na memória venha a se tornar obrigatoriamente mais provável em se repetir.

Como nem sempre é fácil fazer distinção do que realmente impacta a probabilidade de um evento ocorrer. O entendimento da heurística da disponibilidade é fundamental em situações de exceção, pois o sucesso de uma decisão no passado em nada assegurará a sua reedição no presente.

### HEURÍSTICA DA ÂNCORA E AJUSTAMENTO

Na heurística da âncora e ajustamento, o solucionador faz a avaliação de uma solução possível a partir de uma pontuação inicial, ajustando-a com as informações disponíveis até obter uma decisão final.

A pontuação inicial, conhecida como “âncora”, pode ser obtida por dados históricos, pela forma como o problema é apresentado ou por informações aleatórias. A deficiência desta heurística é a de que, em situações dúbias, uma informação pouco relevante pode vir a causar um grande efeito na decisão final, caso ela venha a ser utilizada como âncora para ajustes posteriores.

Em negociações, é muito comum que um negociador experiente procure “plantar uma âncora”, isto é, um valor inicial a partir do qual se discutem os detalhes (“ajustes”) para chegar ao valor final. Isto ocorre porque esses negociadores sabem que, uma vez colocada a âncora, dificilmente os seus ajustes de valor serão suficientes. Esta técnica é muito utilizada em negociações empresariais complexas, mas também funciona bem na compra e venda de imóveis e automóveis.

Um exemplo da utilização desta heurística para julgamento probabilístico foi apresentado por BAZERMAN (2004), com base em estudos realizados pela Universidade de Harvard com auditores fiscais das principais empresas de auditoria dos Estados Unidos da América (EUA), que foram divididos em dois grupos. Para o primeiro grupo foi perguntado: “você acredita que mais de 200 empresas dentre as mil maiores empresas norte-americanas fraudam seus balanços?” E, em seguida, “qual a sua melhor estimativa do número de empresas, dentre as mil maiores empresas norte-americanas, que fraudam seus balanços?” Já para o segundo grupo, as perguntas foram: “você acredita que mais de dez empresas, dentre as mil maiores empresas norte-americanas, fraudam seus balanços?” E “qual a sua melhor estimativa do número de empresas, dentre as mil maiores empresas norte-americanas, que fraudam seus balanços?” Podemos observar que as perguntas são praticamente idênticas, mudando-se apenas o número de empresas norte-americanas fraudadoras (âncora) na primeira pergunta. Os resultados obtidos para a segunda pergunta estão apresentados no Quadro 1.

**Grupo 1: âncora = 200 / média = 43,3**

**Grupo 2: âncora = 10 / média = 16,5**

Quadro 1 – Resultados da avaliação dos auditores fiscais

A resposta da primeira pergunta era irrelevante para o estudo, pois o objetivo era apenas “plantar a âncora” para a segunda pergunta, na qual os auditores fiscais deveriam estimar um valor para o número de empresas fraudadoras. Apesar das premissas de que a capacidade de avaliação e o conhecimento do mercado não devem ser muito diferentes entre os dois grupos de auditores fiscais, a média das respostas para a segunda questão foi completamente diferente em cada grupo.

Este resultado mostra a influência da âncora no processo de avaliação da probabilidade de um evento ocorrer.

Os vieses causados pelo uso da heurística da âncora e ajustamento são oriundos da utilização inadequada da âncora e/ou ajuste insuficiente deste valor inicial.

#### OUTROS VIESES DE IMPACTO NO EEM

Além dos vieses de análise ocasionados pelas três principais heurísticas supracitadas, existem outros dois vieses que causam impactos significativos na terceira fase de análise e interpretação dos fatores condicionantes: a “Armadilha da Confirmação” e a “Previsão Retrospectiva”.

A armadilha da confirmação está relacionada com os pesos assimétricos atribuídos aos critérios disponíveis para os “testes de aceitabilidade” das soluções possíveis que são conduzidos no EEM em sua quarta fase.

Evidências que confirmam as crenças do solucionador recebem, em geral, pesos maiores do que as informações que contradizem tais expectativas iniciais. Isto faz com que opiniões uma vez formadas sejam extremamente resistentes a mudanças.

No Estudo de Estado-Maior, é fundamental, buscar evidências contraditórias ao invés de evidências confirmatórias, pois certamente, trarão mais benefícios para o processo de resolução de problema.

Por sua vez, a previsão retrospectiva, também conhecida como “*hindsight*”, refere-se à famosa frase: “Eu já sabia”.

Após a ocorrência de um evento, o solucionador tende a superestimar sua capacidade preditiva, isto é, após conhecer os resultados da avaliação de uma solução possível, o solucionador passa a reconhecer uma relação direta entre os diferentes eventos que levaram àquele resultado e estima equivocadamente, a assertividade da previsão que havia feito.

Este viés reduz a capacidade do solucionador em aprender com o erro, fator determinante para o aprimoramento da quarta fase do EEM. Além disso, em processos de resolução colaborativa de problema, onde a opinião de todos os envolvidos é fundamental para a efetividade do processo, este viés pode gerar críticas inoportunas e indevidas à capacidade preditiva de alguns dos envolvidos.

### COMO EVITAR OS VIESES?

A eliminação completa dos vieses no Estudo de Estado-Maior é muito difícil de ser alcançada, mas é possível reduzir bastante seus efeitos nefastos. O primeiro passo é a conscientização da existência das heurísticas de julgamento probabilístico e o reconhecimento de seus impactos no processo colaborativo de solução de problema.

BAZERMAN (2004) nos sugere uma série de estratégias para melhorar o processo decisório, tais como: adquirir experiência e conhecimento técnico em solução de problema, e usar modelos lineares com base no julgamento de especialistas. Além disso, pode-se utilizar uma abordagem normativa, realizando inicialmente as análises estatísticas, incorporando as informações coletadas e combinando, enfim, estas duas informações conforme o grau de precisão que pode ser associado a cada tipo de informação. Abordagem esta que já nos utilizamos na elaboração e listagem de soluções possíveis na 3ª Fase do EEM.

É muito comum construir um intervalo de confiança para as análises quantitativas, mas raramente utiliza-se um intervalo semelhante para as análises e interpretações elaboradas pelos solucionadores.

A proposta é justamente provocar uma nova reflexão na análise e interpretação das informações coletadas, em termos de seus impactos nas avaliações das soluções possíveis no EEM.

### CONCLUSÃO

Apesar de ser parte fundamental das funções gerenciais, as atividades de julgamento e tomada de decisão são, de forma geral, pouco exploradas na formação de gestores.

Especificamente em processos colaborativos de resolução de problema, em que as análise e interpretação das informações oriundas da pesquisa e coleta de dados são fatores determinantes para o sucesso do EEM. O conhecimento das heurísticas de julgamento probabilístico possibilita ao solucionador refletir sobre as condições para sua aplicação e, com isso, minimizar prováveis erros na avaliação das soluções possíveis.

Assim, buscou-se apresentar as principais heurísticas e seus impactos no processo colaborativo de resolução de problema, Estudo de Estado-Maior em aplicação na Marinha do Brasil, destacando que, em maior ou menor grau, elas são utilizadas corriqueiramente para simplificar a avaliação das possíveis soluções em ambientes cada vez mais complexos, com restrições orçamentárias e de tempo cada vez maiores.

A eliminação completa das heurísticas no Estudo de Estado-Maior é muito difícil de ser alcançada, mas é possível reduzir bastante seus efeitos nefastos. BAZERMAN (2004) sugere uma série de estratégias para melhorar o processo

decisório, tais como: adquirir experiência e conhecimento técnico em solução de problema e usar modelos lineares com base no julgamento de especialistas. Além disso, pode-se utilizar uma abordagem normativa, realizando inicialmente as análises estatísticas, incorporando as informações coletadas e combinando, enfim, estas duas informações conforme o grau de precisão que pode ser associado a cada tipo de informação (como é realizada na 3ª Fase do EEM para a elaboração e listagem das soluções possíveis).

É muito comum construir um intervalo de confiança para as análises quantitativas, mas raramente utiliza-se um intervalo semelhante para as análises e interpretações elaboradas pelos solucionadores.

A proposta consubstanciada neste estudo é a de, justamente, provocar uma nova reflexão na análise e interpretação das informações coletadas, em termos de seus impactos nas avaliações das soluções possíveis no EEM e de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da Metodologia Colaborativa de Resolução de Problemas e no Processo de Tomada de Decisão. O convite fica em aberto para novas contribuições que serão certamente muito bem-vindas.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. BAZERMAN, Max H.. **Processo Decisório**: para cursos de administração e economia. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 348 p.
2. BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-332**: Estudo de Estado-Maior. Brasília, DF: 2006. 42 p.
3. \_\_\_\_\_. Escola de Guerra Naval. **EGN-214**: Processo de Tomada de Decisão. Rio de Janeiro: 2007. 42 p.
4. BUKSZAR, Ed.. Does overconfidence lead to poor decisions? A Comparison of Decision Making and Judgment Under Uncertainty. **Journal of Business and Management**, v.9, n.1, p.33-43, Winter, 2003.
5. GOMES, Luiz Flavio A. M.; GOMES, Carlos Francisco S. e ALMEIDA, Adiel T. **Tomada de Decisão Gerencial**: enfoque multicritério. São Paulo: Atlas, 2002. 348 p.
6. GOODWIN, Paul; FILDES, Robert. Judgmental Forecasts of Time Series Affected by Special Events: Does Providing a Statistical Forecast Improve Accuracy? **Journal of Behavioral Decision Making**, v. 12, n. 1, p.37-53, Mar. 1999
7. HELLER, Robert. **Os Tomadores de Decisão**. São Paulo: Makron, McGraw Hill, 1991. 348 p.
8. JONES, Harry; TWISS, Brian C. **Previsão Tecnológica para Decisões de Planejamento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986. 348 p.



## COMUNICAÇÃO

### A PARTICIPAÇÃO DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO AMBIENTE ACADÊMICO: UMA COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR

**Contra-Almirante Walter Carrara Loureiro**

*O Contra-Almirante Walter Carrara Loureiro exerce o cargo de Diretor da Escola de Guerra Naval.*

Ao proferir, em fevereiro deste ano, a aula inaugural dos Cursos da Escola de Guerra Naval (EGN), o Almirante-de-Esquadra Julio Saboya de Araújo Jorge, Chefe do Estado-Maior da Armada (EMA), iniciou a sua apresentação advertindo que as constantes mudanças do mundo moderno vêm reivindicando alterações nas formações profissionais, muitas vezes difíceis de serem compreendidas, em um primeiro instante, devido estarem nossas percepções baseadas em experiências passadas.

Prosseguiu assinalando que a qualificação para se exercer um determinado cargo deve ser permanentemente revista, em face da nova realidade. Isto obriga que o profissional, experiente ou não, tenha um amplo conhecimento da organização onde trabalha, discernimento do meio ambiente que a envolve e reconhecimento da importância para o público externo de sua profissão.

Com isso, “estudiosos do assunto projetam, para este século, um novo perfil do trabalhador moderno, resultado de uma formação profissional que extrapole conhecimentos específicos de uma determinada ocupação, privilegiando a capacitação para o trabalho mais ampla e flexível”.<sup>1</sup>

Mais recentemente, o Almirante-de-Esquadra James G. Stavridis, Comandante do Comando Sul dos Estados Unidos da América (EUA), surpreendeu os participantes da Joint Warfighting Conference 2008 (conferência voltada aos debates sobre a interoperabilidade na forma de combater), ao estimular os militares a pensar, ler, escrever e publicar. Comentou que, no século XXI, tão necessário como lançar mísseis Tomahawk, é importante que os militares lancem suas idéias<sup>2</sup>.

O que podemos depreender desses dois discursos proferidos por autoridades navais, tanto de nosso país, quanto dos EUA?

<sup>1</sup> O texto completo da aula inaugural proferida pelo Alte. Saboya pode ser acessado na página da Escola de Guerra Naval na Internet, no link: <http://www.egn.mar.mil.br/eventos/ocorridos/2008/aula2008.htm>.

<sup>2</sup> A reportagem que trata da participação do Alte. Stavridis na conferência realizada no mês de junho de 2008 pode ser acessada na página da Internet: <http://www.afcea.org/signal/signalscape/index.php/2008/06/stavridis-think-read-write-publish/>.

Atualmente, a formação de líderes, sejam eles militares, a quem essas palavras foram inicialmente dirigidas, sejam civis, como a maioria dos presentes nessa audiência, exige uma capacitação que vai muito além das barreiras que contêm apenas uma singela área de conhecimento; bem como obriga a que os conhecimentos que forem sendo adquiridos sofram um processo de agregação de valor, realimentando o sistema com a produção de um novo saber.

Vivemos no mundo da informação, onde o dilema “especialização versus generalização” está presente. Um cientista social ou um militar que desconheça os princípios básicos de economia e administração, provavelmente sentirá grande dificuldade em conduzir a sua própria atividade. O mesmo podemos dizer daqueles que pretendem discutir as relações entre forças armadas e sociedade. Se as partes não possuírem um conhecimento das bases da formação acadêmica do outro, haverá uma grande possibilidade desse diálogo resultar em fracasso. Se os militares são objetos de estudo para os acadêmicos, os anseios em matéria de defesa por estes percebidos como sendo da sociedade são, da mesma forma, assuntos de interesse nos foros castrenses.

É fato incontestável que a complexidade dos temas, não só no campo militar, mas em todas as outras áreas de conhecimento, constituem, cada vez mais, imensos desafios, pois aos antigos problemas são adicionados

novos, que exigem uma resposta multidisciplinar.

Este quadro se torna ainda mais complexo quando consideramos o impacto criado pelas Tecnologias da Informação (TI) e de Comunicações (TC), que resultam em intensa dinâmica de ofertas em inovações científicas e tecnológicas, provocando transformações em nossa sociedade planetária, muitas vezes sem que todos esses conhecimentos possam ser totalmente absorvidos por nossa limitada condição de seres humanos.

A EGN não poderia, assim como a instituição Marinha do Brasil (MB), deixar de buscar formas de inovar e adaptar-se aos atuais desafios. Como órgão que detém quase um monopólio, dentro da MB, de preparar os oficiais em cursos de altos estudos, iniciou o processo de levar aos seus alunos formas de pensar criticamente o mundo contemporâneo. A estratégia básica para tal propósito é a inovação intelectual. Entretanto, ela precisa ser testada e avaliada para identificar as necessidades de correções.

O oficial, ao iniciar o seu curso na EGN, é conclamado a deixar de pensar em certezas absolutas e passar a preocupar-se em aprofundar os estudos para pesquisar e identificar como a Marinha precisa conceber formulações políticas e estratégicas adequadas às peculiaridades brasileiras. Não existe mais o PRETO e o BRANCO. Tudo passa a ser CINZA. E é aí que se vai encontrar o ponto de contato da EGN com as Universidades. Estas têm, nos cursos

de pós-graduação, um meio de reconstruir e ampliar o conhecimento a partir das experiências profissionais. A diferenciação pelo saber é a componente estratégica e o instrumento de competitividade.

Foi consciente desse fato que na EGN, desde o ano de 2003, os Cursos de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) e Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS) tiveram suas estruturas alteradas pela incorporação de disciplinas de fundamentação teórica, ministradas por professores do Instituto COPPEAD de Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPEAD/UFRJ), compondo cursos em nível de pós-graduação *lato sensu* tipo *Master of Business Administration* (MBA).

As tradicionais disciplinas desses Cursos que tratam de assuntos de caráter profissional não tiveram suas estruturas alteradas. Na realidade, as alterações consistiram na substituição de palestras, conferências e painéis, tradicionalmente constantes das grades curriculares daqueles cursos, por disciplinas dos cursos de pós-graduação, dando um embasamento teórico que permite aos Corpos Discentes dos cursos em lide ampliarem a capacidade analítica e de reflexão concernente com as transformações contemporâneas. Estamos falando aqui de profissionais que possuem cerca de vinte (no caso do C-EMOS) e trinta anos (no caso do C-PEM) de experiência profissional naval.

A partir de abril de 2005, a EGN deu origem a uma auto-avaliação

voltada para a necessidade de implementar ou aperfeiçoar as seguintes atividades:

- A elevação do nível de formação do Corpo Docente. Nesse ponto, uma série de ações precisava ser executada para se conquistar um patamar mais elevado. É preciso lembrar que idéias sem ações dão em nada como produto;
- O desenvolvimento de conhecimentos de interesse, tanto por parte do Corpo Discente como do Docente;
- A busca de retorno para a avaliação do ensino na EGN, por meio do que é ensinado em cursos similares ou não, no país e no exterior, a fim de identificar inovações para melhoria dos cursos e atividades correlacionadas; e
- A disseminação do conhecimento não só internamente, mas para os grupos influentes dentro e fora da MB.

Essas quatro atividades podem ser sintetizadas na **credibilidade** da organização. Além disso, há um aspecto que permeia todas as atividades apontadas: a **pesquisa**, ferramenta indispensável na geração do conhecimento e que serve de base para a distinção da Escola como um todo. Um trabalho constante e de absoluta necessidade, pois só assim é possível produzir concepções adequadas ao ambiente que nos cerca e dentro de critérios por nós estabelecidos.

Afortunadamente, neste mesmo ano, pudemos contar com um novo instrumento que em muito contribui com os nossos propósitos. Trata-se da assinatura da Portaria nº 2.674, de 29 de julho de 2005, pelos Ministérios da Defesa e da Educação. Este documento trata do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional, mais conhecido como Pró-Defesa, que entre outros aspectos, permite que sejam desenvolvidos projetos, com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de parcerias entre as Universidades e as Organizações Militares de Ensino e Pesquisa, não só para fomentar a formação de pessoal pós-graduado em Defesa Nacional, mas também para desenvolver e consolidar linhas de pesquisa sobre este tema, tão carente de conhecimento no Brasil.

A auto-avaliação citada, agora aliada ao Programa Pró-Defesa, levou à reformulação do Plano Estratégico da EGN, aprovado em 06 de novembro de 2006. Este Plano baseia-se nas duas principais diretrizes para as atividades da Escola: A Missão da EGN e a sua Visão de Futuro:

a) A **Missão** – “Ministrar, atualizar, uniformizar e ampliar os conhecimentos dos oficiais naquilo que se relaciona com a defesa nacional, o poder marítimo, a guerra naval e a administração; disseminar, por intermédio de seus cursos, a doutrina naval emanada do EMA; investigar, estudar, experimentar e opinar sobre novos métodos, teorias, planos e

doutrinas ou temas de interesse da Marinha, quer por determinação específica do EMA, quer por iniciativa própria, a fim de contribuir para a capacitação dos oficiais para o desempenho de comissões operativas e administrativas, assim como no exercício de cargos de comando, chefia, direção e funções em estado-maior e nos altos escalões da Marinha”.

b) A **Visão de Futuro** - “Ser um Centro de Excelência em ensino e pesquisa no campo da Defesa Nacional, até o ano de 2014”.

Embora a EGN já seja reconhecida como uma excelente instituição no âmbito das Forças Armadas brasileiras, a “Visão” busca consolidar esse conceito nos níveis nacional e internacional, principalmente entre as melhores escolas militares semelhantes de outros países. Além do mais, com o incremento do interesse pelas universidades brasileiras e dos centros de estudo pelos assuntos relacionados com a Defesa Nacional, é necessário que a EGN também aprofunde seus estudos, de modo a poder discutir em igualdade de condições com os demais pesquisadores sobre os temas afetos a essa importante área do conhecimento. Apesar do ano de 2014 estar muito próximo, tendo-se em conta a amplitude da mudança proposta, este foi escolhido por ser uma data significativa: o centenário da Escola de Guerra Naval.

Nosso Corpo Docente deverá ser composto por professores concursados com doutorado, oficiais da

reserva com mestrado e alguns com doutorado, oficiais da ativa com mestrado e ou doutorado e uma parcela de cerca de um terço desse Corpo com oficiais da ativa com vivência militar naval. Dessa forma, mesclar-se-á a experiência dos oficiais da reserva, o conhecimento teórico dos professores e a atualização profissional dos oficiais da ativa. A qualificação e a experiência do Corpo Docente influenciarão na qualidade do ensino e da pesquisa de assuntos de interesse da Marinha, possibilitando que no médio prazo a EGN seja capaz de contribuir para gerar um pensamento estratégico nitidamente nacional.

O Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), pertencente à estrutura organizacional da EGN, busca complementar de forma harmônica as atividades de pesquisa desenvolvidas pelo Corpo Docente do Setor de Ensino da EGN. Neste Centro, procura-se desenvolver as atividades de pesquisa do Corpo Docente e Discente da Escola, com o apoio de um Corpo de Colaboradores de reconhecido renome na área acadêmica e militar.

A associação da EGN nos Projetos Rede Brasil Defesa, em parceria com a UFF, ECEME e ECEMAR, e Consórcio Rio de Janeiro de Estudos de Relações Internacionais, Segurança e Defesa Nacional, com a UFRJ e PUC/RJ, contribui de maneira significativa para que alcancemos nossa “Visão”. A expectativa que possuímos é que, como resultado dessas parcerias,

tenhamos a ter até 2010, data do término dos projetos veiculados pelo Edital nº 1/2005 do Pró-Defesa, doze oficiais Mestres e dois Doutores em nosso Corpo Docente nas áreas de Ciência Política, Estudos Estratégicos e História Comparada.

Além disso, iniciativas nas áreas de História Política (UERJ), Relações Internacionais (UFF) e História e Administração (UFRJ) agregarão mais três oficiais Mestres e um Doutor a nossa Escola.

Relevante informar que os oficiais da ativa, de acordo com o que estabelece o Sistema de Ensino Naval, realizam seus cursos em regime de “dedicação exclusiva”, ficando subordinados às Organizações Militares Orientadores Técnicas, nesse caso específico a EGN. Esta subordinação não é apenas de caráter administrativo. Cabe a EGN dentre outras atribuições, orientar o cursando na escolha de disciplinas, acompanhar o seu desempenho acadêmico; participar da seleção do tema da Dissertação ou Tese; e acompanhar o desenvolvimento da elaboração do Projeto e da Dissertação ou Tese, interagindo, quando necessário, com os orientadores das universidades, de modo a garantir que os prazos estabelecidos sejam cumpridos e que o resultado seja compatível com os objetivos estabelecidos pelas duas instituições.

Complementarmente, por meio da Portaria nº 248, de 31 de agosto de 2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,

a EGN foi autorizada a elaborar um Edital Público para a contratação de sete professores doutores nas áreas de História, Relações Internacionais, Economia, Direito Internacional Público e Administração. Por motivos diversos, alheios a nossa vontade, apenas três preencheram todos os requisitos exigidos no processo seletivo. Com isso a EGN pode hoje contar com dois Doutores na área de Relações Internacionais e um em Economia. Gestões estão sendo feitas por meio de nossa Diretoria do Pessoal Civil para que sejamos autorizados a divulgar um novo edital para complementar as vagas não preenchidas.

No setor de divulgação de pesquisas, a EGN possui a Revista da Escola de Guerra Naval, indexada, de edição semestral, publicada tanto em meio físico como digital nos idiomas português, inglês e espanhol. A Escola vem buscando cumprir todas as exigências do processo “Qualis”<sup>3</sup> da CAPES para reconhecê-la como revista científica no mais alto nível. Ela está a disposição para o recebimento de trabalhos voltados aos temas de Defesa, estando suas instruções disponíveis na página da EGN na Internet.

(<http://www.egn.mar.mil.br/revistaEgn.htm>).

Da mesma forma que as Escolas co-irmãs, a EGN promove Conferências, Congressos e

Seminários sobre temas de interesse na área de Defesa Nacional, com ênfase aos aspectos relacionados ao Poder Marítimo e Naval.

Além disso, através do CEPE, exerce as funções de Secretaria Permanente dos Encontros Nacionais de Estudos Estratégicos (ENEE). Esta Secretaria foi criada em 08 de novembro de 2006, por ocasião da realização do VI ENEE, em nossa Escola. A ela compete fomentar a realização dos ENEE; manter o registro documental dos Encontros; fornecer aos interessados material histórico sobre os eventos anteriores; e contribuir para divulgar as atividades dos ENEE. No corrente ano a UNIFA, no exercício da Secretaria Executiva, irá promover o VIII Encontro. Trata-se de um evento que por suas características complementa as atividades da ABED e a sua promoção está aberta às instituições acadêmicas que se voluntariarem em patrociná-lo. O evento pode ser promovido de forma isolada ou em associação com outras entidades, desde que respeitado o foco de se tratar de temas estratégicos relacionados com a Segurança e a Defesa Nacional.

Como se pode perceber, essas diversas parcerias não representam um jogo de “soma zero”, onde para uma das partes ganhar é necessário que as outras percam; mas um verdadeiro jogo de “ganhos múltiplos”, onde todos os partícipes obtêm ganhos superiores

<sup>3</sup> “Qualis” é o resultado do processo de classificação dos veículos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da produção intelectual de seus docentes e alunos. Tal processo foi concebido pela CAPES para atender as necessidades específicas do sistema de avaliação e baseia-se nas informações fornecidas pelos programas e pela Coleta de Dados. Mais informações na página da Capes: <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/Index.faces>

ao previamente acordado. Como exemplo de ganho transcendente citamos a ruptura das paredes das “torres de marfim” que isolavam em uma delas o mundo acadêmico e na outra as escolas de altos estudos militares, promovendo nas salas de aula o mais franco diálogo civil-militar. Cremos, sinceramente, que este diálogo representará um novo marco no relacionamento entre Forças Armadas e Sociedade e, no nosso caso específico, da EGN com a Academia.

Um novo Edital do Pró-Defesa já foi lançado em 2008. A Escola de Guerra Naval esta aberta para o recebimento de propostas de parcerias nas áreas de Ciência Política; Geopolítica; Políticas de Defesa Nacional, Marítima Nacional e Naval; Relações Internacionais; Direito Internacional Público; Estudo de Operações Militares; Planejamento Militar; Jogos de Guerra e de Crise; Gestão Estratégica e Doutrina de Comando e Controle.

Que estas breves palavras lhes tenham despertado a curiosidade sobre a nossa Escola de Guerra Naval e os estimule a questionamentos que esperamos poder responder por ocasião do período dos debates.

Mas antes de terminar gostaria apenas de apresentar uma breve reflexão. Discutem-se tanto nos centros acadêmicos, como nas escolas militares, se a política, como a guerra, é Ciência ou Arte. Até hoje não se encontrou uma resposta que possa ser considerada definitiva. Entretanto, Albert Einstein em sua simplicidade, que é a característica dos gênios, delineou o caminho que tanto militares, quanto acadêmicos, devem humildemente trilhar:

“Onde o mundo deixa de ser o cenário de nossas esperanças pessoais e desejos, onde o defrontamos como seres livres que admiram, perguntam e observam, é aí o local por onde adentramos o Reino da Arte e da Ciência”.

## REFERÊNCIA

LOUREIRO, Walter Carrara. **A participação da Escola de Guerra Naval no ambiente acadêmico: uma Cooperação Civil-Militar.** Mesa redonda 5 - Educação, Ciência e Tecnologia: a cooperação civil-militar. Palestra proferida no 2º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa - ABED. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 17 jul. 2008.



**RESENHA DO LIVRO:  
WHAT IS MILITARY HISTORY**

MORILLO, Stephen, PAVKOVIC, Michael. **What is Military History**. Malden, Mass: Polity Press, 2006.<sup>1</sup>

**Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Eduardo Alves de Almeida**

*O Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Eduardo Alves de Almeida é docente e membro do Centro de Estudos de Política e Estratégia da EGN. Graduado em História pela UFRJ e Mestrando do Programa de História Comparada dessa universidade.*

Ronald Spiller

Edinboro University of Pennsylvania<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este livro encontra-se disponível na Biblioteca da Escola de Guerra Naval. Um dos autores, o professor doutor Michael Pavkovic do Naval War College dos Estados Unidos da América.

<sup>2</sup> Essa Resenha foi veiculada inicialmente na *Journal of Military History*, vol 72, no 2, de abril de 2008. Essa tradução foi autorizada pela Society for Military History como a primeira iniciativa da parceria acadêmica entre a Revista da Escola de Guerra Naval e a *Journal of Military History*.

O título simples e a figura de ação apresentada na capa desse pequeno livro contradizem o seu conteúdo. Ele é mais que uma referência para estudantes. É uma excepcional introdução ao estudo e a pesquisa em história militar para qualquer leitor. Em pouco mais de cem páginas de texto, Morillo e Pavkovic apresentam uma gama de definições para “história militar” e discutem essa historiografia, os seus marcos conceituais, as atuais controvérsias envolvendo a disciplina, o “fazer” a história militar e o futuro desse tipo de historiografia, dentro do grande campo da história.

Os autores definem história militar de modo geral como “qualquer estudo no qual o pessoal militar de

modo geral, a guerra, as instituições militares e suas várias interseções com a política, economia, sociedade, natureza e cultura formam o cerne ou o tópico de discussão” (p. 4). Eles também discutem as múltiplas audiências de um historiador militar: popular, acadêmica e profissional. Essa definição holística é particularmente leve e útil. Como descrito pelos autores, “a história militar, como toda a história, é um diálogo entre o passado e o presente” (p. 7). Aficionados do History Channel, professores e estudantes procurando pelo próximo livro ou tópico de dissertação e o pessoal militar procurando por novas lições e modelos não fragmentam o ofício de escrever a história. A sinergia produzida pela interação desses

múltiplos interesses fortalece esse ofício. Esses diferentes interesses e interpretações não são mutuamente exclusivos, “a maioria, em fato, é complementar e quanto mais obtemos, mais diversificado é o nosso entendimento do passado” (p. 9).

A discussão historiográfica é tão leve quanto a discussão do tema e dos personagens. Combinada com as doze páginas de sugestões para leitura, os autores provêm uma base historiográfica ampla e excelente para estudantes e leitores em geral. Eles também abrem aos historiadores acadêmicos uma oportunidade para trazer à tona e correlacionar as diversas perspectivas de história militar. Os autores concluem que as linhas separadoras entre a história militar acadêmica, a profissional e a popular estão realmente desaparecendo “recriando, em algum modo, a dinâmica da menos especializada literatura militar dos períodos medieval e antigo, reconstruindo os parâmetros e métodos dos historiadores acadêmicos atuais” (p. 43).

As discussões subseqüentes de cunho conceitual e controverso, o

“fazer” história militar e o futuro da história militar corroboram o belo texto dos primeiros dois capítulos. Embora os autores reconheçam que os historiadores militares tenham frequentemente resistido a novos conceitos e metodologias, “a influência da história social e cultural e a expansão do campo de pesquisa...por meio dos estudos da guerra e da sociedade tem muito acrescentado às ferramentas metodológicas dos historiadores militares”. (p. 61). Controvérsias correntes tais como o debate da pertinência da revolução nos assuntos militares (RAM) e a questão da primazia do Ocidente nos estudos históricos, reforçam o estudo da história militar, e “indicam que a história militar é uma parte vital e sempre mutante da grande profissão de historiador”. (p. 96).

Apesar de recomendado para um público estudantil, esse livro não é para apenas para graduandos e pós-graduandos. Bem escrito, claro e sem ser simplista, ele é um livro valioso para qualquer pessoa interessada no estudo da história e particularmente nos instrumentos da história militar.

## **Biblioteca da Escola de Guerra Naval**

Horário de Funcionamento:

**Dias úteis: 07h30 às 21h**

Licenças administrativas: 8h às 17h

Sábados: 8h às 12h e 13h15 às 18h

### **Serviços:**

- empréstimo automatizado de publicações para militares e civis da MB;
- empréstimo entre bibliotecas;
- serviço de fotocópia; e
- biblioteca participante da Rede BIM (Bibliotecas Integradas da Marinha)

### **Acervo:**

A biblioteca é especializada em assuntos militares. O acervo da biblioteca possui publicações sobre os seguintes assuntos: Poder Naval, Poder Marítimo, Direito Internacional, Relações Internacionais, Política, Geografia Humana e Econômica, História Naval, História Geral e do Brasil, Administração, Economia e Contabilidade.

O acervo conta hoje com aproximadamente vinte e três mil títulos entre livros, monografias, ensaios, palestras, conferências e fitas de vídeo sobre diversos assuntos da área militar.

### **Contato:**

Endereço: Av. Pasteur, 480, Urca, 22290-240, Rio de Janeiro - RJ

Telefone: (21) 2295-7882 r. 9335

Fax: (21) 2295-1795

e-mail: [biblioteca@egn.mar.mil.br](mailto:biblioteca@egn.mar.mil.br)

site: [www.egn.mar.mil.br](http://www.egn.mar.mil.br)

## **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

A Revista da EGN aceitará trabalhos inéditos, sob forma de artigos ou ensaios, relacionados à: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégia; Relações Internacionais; Direito Internacional; e Gestão. A publicação dos trabalhos será decidida segundo pareceres dos membros do Conselho Editorial, do Conselho Consultivo ou de Pareceristas ad hoc, que avaliarão a qualidade do trabalho e sua adequação às finalidades editoriais da Revista.

As colaborações para a Revista da EGN devem seguir as seguintes especificações:

1 – O artigo deve ser apresentado de acordo com a NBR 6022 – Informação e documentação - Artigo em publicação periódica científica – Apresentação.

2 – A estrutura de um artigo é constituída de elementos pré-textuais, textuais e pós-textuais, na ordem em que serão descritos a seguir:

### **a) PRÉ-TEXTUAIS**

Título e subtítulo (se houver) devem figurar na página de abertura do artigo, diferenciados tipograficamente ou separados por dois pontos (: ) e na língua do texto.

O(s) autor(es) deve(m) ser indicado(s) por extenso, depois do título. O currículo, bem como os endereços postal e eletrônico, aparecem em rodapé indicado por asterisco na página de abertura.

O resumo dos artigos na língua do texto terá no máximo 10 (dez) linhas e três palavras-chaves que devem figurar logo abaixo do resumo, antecedidas da expressão “palavras-chave:”, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.

### **b) TEXTUAIS**

Os elementos constantes são a introdução, o desenvolvimento e a conclusão.

### **c) PÓS TEXTUAIS**

O resumo em língua portuguesa é elemento obrigatório: em inglês - Abstract; em espanhol - resumen; em francês - Résumé, por exemplo.

Deve-se traduzir as palavras-chave para o idioma utilizado no resumo (em inglês – Keywords; em espanhol – Palabras clave; em francês – Mots clés, por exemplo).

As referências bibliográficas obedecerão à NBR 6023, por exemplo:

SOBRENOME, Nome. Título do livro em itálico: subtítulo (se houver). Edição (se houver). Local: Editora, Ano. N° de páginas com p.

SOBRENOME, Nome. Título do capítulo ou parte do livro. In: Título do livro em itálico. Edição (se houver). Local: Editora, Ano. p.x-y.

SOBRENOME, Nome. Título do artigo. Título do periódico em itálico. Local, v.x, n.x, p.x-y, mês e ano.

SOBRENOME. Nome. Título: subtítulo (se houver). Edição (se houver). Local, Ano. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês e ano.

Alguns elementos pós-textuais, como título em língua estrangeira, notas explicativas, glossário, apêndices e anexos podem ser incluídos, seguindo as instruções NBR 6022.

3 – O artigo deve ser apresentado em duas vias impressas com seu respectivo arquivo digital em disquete/CD no padrão Word for Windows. Terá, no máximo, 30 páginas e mínimo de 15 páginas, digitadas em fonte Times New Roman 12, espaço 1,5cm e margens de 2,5cm. Podem ser acrescentadas notas de rodapé ao final de cada página do texto.

4 – Para textos com imagens, as originais impressas deverão ser, preferencialmente, enviadas para serem digitalizadas na produção da Revista. Caso o autor fique impossibilitado de enviar as imagens originais, deverá encaminhar seus respectivos arquivos digitalizados em 300 dpi no formato JPG e dimensionadas em aproximadamente 5x5 cm. As imagens não deverão estar inseridas no texto, mas em disquete/CD anexo. No caso de imagens provenientes de máquina digital, deverão estar na mais alta resolução da câmera.

5 – O modelo de confecção do artigo encontra-se disponível no site da Escola, no endereço [www.egn.mar.mil.br/egn/revistaEgn.htm](http://www.egn.mar.mil.br/egn/revistaEgn.htm).

6 – Os ensaios seguirão as mesmas normas especificadas para os artigos.

7 – Os trabalhos devem ser remetidos com uma folha à parte, contendo o nome completo do autor, seguido das referências com as quais deseja ser

apresentado (máximo de 3 linhas), endereço completo, telefone para contato e e-mail.

8 – A Revista da EGN se reserva todos os direitos autorais sobre os trabalhos publicados, permitindo, entretanto, a sua posterior reprodução, com a devida citação da fonte.

9 – toda correspondência referente à Revista da EGN deve ser encaminhada à Escola de Guerra Naval – Av. Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca – Rio de Janeiro, RJ, CEP: 22290-240, aos cuidados do Editor da Revista da EGN.

## **TÍTULO DO ARTIGO DE PERIÓDICO: FORMA DE APRESENTAÇÃO PARA A REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

Regina Boanerges Siqueira\*, Cremilda Santos\*

Resumo: Este trabalho apresenta um exemplo da estrutura de um artigo de periódico a ser editado pela Escola de Guerra Naval. Ao redigir, o autor deve lembrar que o resumo na língua do texto terá no máximo 10 linhas.

Palavras-chave: Normalização. Documentação. Referências. Artigos de periódicos.

### **Introdução**

Parte inicial do artigo, onde devem constar as delimitações do assunto tratado, os objetivos da pesquisa e outros elementos necessários para situar o tema do artigo.

### **Desenvolvimento**

Parte principal do artigo, que contém a exposição ordenada e pormenorizada do assunto tratado. É o núcleo do trabalho onde o autor expõe, explica e demonstra o assunto em todos os seus aspectos.

### **Conclusão**

Parte final do artigo, na qual se apresentam as conclusões correspondentes aos objetivos e hipóteses. O autor pode expor sua opinião com base em suas avaliações e interpretações, podendo recomendar ou sugerir mais pesquisas na área.

Abstract para língua inglesa  
Resumen para língua espanhola

Keywords para língua inglesa  
Palabras clave para língua espanhola

### Referências

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6022: informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação*. Rio de Janeiro: a Associação, 2003.
2. FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 7. ed. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2004.