

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)



Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
v. 16 n. 55 janeiro/abril 2022

CONSELHO EDITORIAL

Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Cel Alexandre Santana Moreira

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

EDITOR

Prof. Dr. Tássio Franchi
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ASSESSORIA EDITORIAL

Carlos Shigueki Oki
OKI Serviços de Informação e Imagem

REVISORES DE LINGUAGEM

Maj Mônica da Silva Boia
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

SERVIÇOS EDITORIAIS

COMUNICA

Diagramação

Gabriel Córdova | COMUNICA
Joaquim Olimpio | COMUNICA

CONSELHO CIENTÍFICO

Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa
Universidade de Brasília
Brasília, DF, Brasil.

Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa

Universidad Complutense de Madrid
Madrid, España.

Prof. Dr. Daniel Zirker

University of Waikato
Hamilton, New Zealand.

Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues

Universidade Salgado de Oliveira
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil.

Prof. Dr. Héctor Luis Saint Pierre

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Franca, SP, Brasil.

Gen Bda Juraci Ferreira Galdino

Instituto Militar de Engenharia
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira

Universidade Federal de Pernambuco
Recife, PE, Brasil.

Prof. Dr. Octavio Amorim Neto

Fundação Getúlio Vargas
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho

King's College London
London, United Kingdom.

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Universidade de São Paulo
São Paulo, SP, Brasil.

Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

v. 16 n. 55 janeiro/abril 2022
Rio de Janeiro

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)

SOBRE

A Coleção Meira Mattos é uma publicação quadrimestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação.

ENDEREÇO E CONTATO

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.
CEP. 22290-270.
Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895
e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

PROPRIEDADE INTELECTUAL

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição CC-BY.

Os textos publicados não refletem, necessariamente, a opinião da ECEME ou do Exército Brasileiro.

SERVIÇOS EDITORIAIS

Comunica

DESIGN GRÁFICO DA CAPA

Elaborado pela Seção de Produção, Divulgação e Catalogação, baseado em arte de Harerama Santos da Costa da Seção de Editoração Eletrônica da ECEME.

TIRAGEM

200 exemplares (Distribuição Gratuita)

AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONIBLE EN ESPAÑOL

<<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24 .
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-
v. : il. ; 28 cm.

Quadrimestral.

Publicada dos n. 1-14 com o título Padeceme, dos n. 15-23 com os títulos Padeceme e Coleção Meira Mattos.

ISSN 2316-4891 (on-line). — ISSN 2316-4833 (impresso)

1. DEFESA. 2. CIÊNCIAS MILITARES. I. Escola de Comando Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

SUMÁRIO

EDITORIAL

Defesa e Segurança integrada nas fronteiras: desafios e oportunidades

v

Tomaz Espósito Neto, Luciano Stremel Barros, Tássio Franchi

ARTIGOS

A expansão das organizações criminosas nas fronteiras da América do Sul e as iniciativas do Estado brasileiro

1

Alex Jorge das Neves, Fernando José Ludwig

Refugiados venezuelanos nas fronteiras do Brasil durante a pandemia da covid-19: uma análise a partir dos estudos de segurança

25

Luisa Guimarães Vaz, João Batista de Aguiar Filho

A securitização da fronteira brasileira diante da crise migratória venezuelana: análise do processo de ordenamento da fronteira na perspectiva das Operações Controle e Acolhida

43

Guilherme de Araujo Grigoli, Vanderson Mota de Almeida

A iniciativa Action for Peacekeeping e seu pilar do desempenho & responsabilização em operações de paz das Nações Unidas: uma perspectiva brasileira

69

Carlos Alberto Moutinho Vaz

Contencioso entre Guiana e Suriname acerca dos limites marítimos (2000-2007)

87

Yolanda Nunes Sousa

O reflexo socioeconômico da presença militar na fronteira norte: Barcelos-AM e o 3º Batalhão de Infantaria de Selva

107

Carlos Henrique Arantes de Moraes, Dan Milli Pereira, Tássio Franchi

'Não é uma prioridade': Uma análise da prevenção do terrorismo em Portugal

133

Augusto Xavier Magalhães Sampaio, Raquel Beleza da Silva

ANÁLISE PROFISSIONAL E ENTREVISTA

- Estímulos e entraves à integração econômico-social na fronteira: o acordo de localidades fronteiriças do MERCOSUL** 153

José Eduardo Martins Felicio

- Erradicação de cultivos ilícitos como estratégia da polícia federal para a redução de oferta de maconha no Brasil** 161

Marcos Paulo Pimentel

- Entrevista com Coordenador Operacional da Operação Acolhida General de Divisão Antonio Manoel de Barros** 173

General de Divisão Antonio Manoel de Barros, Gustavo da Frota Simões, Tássio Franchi

Defesa e Segurança integrada nas fronteiras: desafios e oportunidades

Tomaz Espósito Neto 

Universidade Federal da Grande Dourados.
Dourados, MS, Brasil.
tomazneto@ufgd.edu.br

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

Luciano Stremel Barros 

Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de
Fronteiras (IDESF)
Foz do Iguaçu, PR, Brasil.
barros@idesf.org.br

Tássio Franchi 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior
do Exército, Instituto Meira Mattos.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
editor.cmm@eceme.eb.mil.br

À despeito das diversas formas de integração e do estreitamento de laços entre os países (políticas, econômicas, culturais, militares, tecnológicas), existe na atualidade um processo de (re)valorização da atuação estatal nas fronteiras, em especial para o enfrentamento de uma série de fenômenos complexos e diversos como a migração internacional, o aumento violência relacionada aos ilícitos transfronteiriços (tráfico de drogas, contrabando de armas, entre outros) e fenômenos sanitários internacionais, como a pandemia de Covid-19. Esses fatos não são isolados, pois, as causas e as consequências, se entrelaçam e/ou transbordam para outros temas, como Direitos Humanos, Meio-Ambiente, Economia, interesses geopolíticos, entre outros. Movendo todo o sistema há uma pluralidade de atores, estatais e não-estatais que trabalham em prol de seus interesses (individuais ou coletivos) em diferentes níveis locais, regionais, nacionais e internacionais. Para além disto ainda existem condicionantes geográficas, que diferenciam as regiões de fronteiras ao redor do mundo facilitando ou dificultando a presença e o desenvolvimento de atividades humanas.

Por mais dinâmicas que algumas regiões de fronteiras sejam as regulamentações dos limites e possibilidades ao seu desenvolvimento, responsabilidades com a segurança e defesa do território, permanecem sob tutela dos estados nacionais. A atuação espaços e cenários complexos cada vez mais requer um entendimento das diversas dinâmicas que ocorrem nestas regiões e estratégias integradas de atuação. Sejam integrações locais entre os diversos órgãos e agências do estado com entes não estatais, sejam integrações entre entes internacionais para o enfrentamento de questões transnacionais. Este Dossiê buscou trazer textos para mostrar a diversidade e a complexidade destes temas.

A questão da migração internacional é um tema atual e global. No Brasil, a Operação Acolhida é uma das facetas que mostra os desafios da atuação estatal frente a esta questão. Para tratar deste tema o dossiê traz artigos como: “A securitização da fronteira brasileira diante da crise migratória venezuelana: análise do processo de ordenamento da fronteira na perspectiva das Operações Controle e Acolhida” e “Refugiados venezuelanos nas fronteiras do Brasil durante a pandemia da covid-19: uma análise a partir dos estudos de segurança”, além de uma entrevista com o General de Divisão Antonio Manoel de Barros, coordenador operacional da Operação Acolhida. Nesta linha de ajuda humanitária, mas com uma visão internacional da atuação brasileira está o artigo “A iniciativa Action for Peacekeeping e seu pilar do desempenho & responsabilização em operações de paz das Nações Unidas: uma perspectiva brasileira”.

As fronteiras políticas seguem sendo limites para a atuação das forças de Segurança e Defesa dos Estados nacionais, salvo em casos que atuam sob a égide de organismos internacionais. Mas a presença e a atuação destes atores estatais têm um peso importantes na organização destes espaços. Deste ponto de vista, temos os artigos como: “A expansão das organizações criminosas nas fronteiras da América do Sul e as iniciativas do Estado brasileiro”; “Erradicação de cultivos ilícitos como estratégia da Polícia Federal para a redução de oferta de maconha no Brasil” e no cenário internacional “Não é prioridade”: uma análise da prevenção ao terrorismo em Portugal”. O tema clássico de disputas fronteiriças também está presente no dossiê com o texto “Contencioso entre Guyana e Suriname acerca dos limites marítimos (2000-2007)”. Para buscar compreender algumas questões ligadas ao desenvolvimento das áreas fronteiriças e o peso dos atores estatais, dois textos foram ofertados: “Estímulos e entraves à integração econômico-social na fronteira; o acordo de localidades fronteiriças do MERCOSUL”; e com foco no Arco de Fronteiras Norte “O reflexo socioeconômico da presença militar em um município da fronteira norte: Barcelos-AM e o 3º Batalhão de Infantaria de Selva”.

Sabemos que tais temas são complexos, os editores convidados e a Coleção Meira Mattos buscaram trazer alguns textos de forma a fomentar o debate com a academia, a sociedade e os agentes que atuam sobre alguns dos temas. Por isso além de artigos acadêmicos foram ofertados nesta edição textos de tomadores de decisão que ocuparam cargos em organizações com atuação nas áreas de fronteiras e nos temas relacionados.

Esse dossiê foi organizado e conduzido por pesquisadores do projeto “Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada”, um projeto PROCAD-Defesa apoiado pelo Ministério da Defesa e CAPES (capitaneado pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército-ECEME), a Cátedra Jean Monnet da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social das Fronteiras (IDESF).

A expansão das organizações criminosas nas fronteiras da América do Sul e as iniciativas do Estado brasileiro

The expansion of criminal organizations into South America's borders and the Brazilian State's initiatives

Resumo: Este trabalho busca discutir a expansão internacional de organizações criminosas, em específico o Primeiro Comando da Capital (PCC), do Brasil para a América do Sul e outros continentes, a partir de uma estratégia de dominação territorial nas prisões brasileiras e em regiões de fronteira internacional, cuja dinâmica de segurança mudou nesta periferia regional. Buscamos evidenciar os conceitos teóricos sobre as estratégias econômicas e de governança transnacional das organizações criminosas, bem como os processos de produção e comercialização do complexo coca-cocaína na América do Sul e a respectiva inclusão do Brasil neste comércio ilegal global, compreendendo também as principais políticas para desarticulação criminosa. Nesse sentido, este artigo constitui uma abordagem diferenciada no campo das Relações Internacionais, Geopolítica e Segurança Pública, mas igualmente relevante, uma vez que teve forte impacto nas questões de segurança no Brasil e países Sul-americanos.

Palavras-chave: fronteiras; segurança pública; organizações criminosas; governança econômica do crime; Primeiro Comando da Capital.

Abstract: The purpose of this article is to discuss the international expansion of criminal organizations, specifically the First Command of the Capital (PCC), from Brazil to South America and other continents, based on a strategy of territorial domination in Brazilian prisons and international border regions, the security dynamics of which have shifted in this regional periphery. Thus, the goal is to emphasize the theoretical underpinnings of criminal organizations' economic and transnational governance strategies, as well as the production and commercialization processes of the coca-cocaine complex in South America and Brazil's subsequent inclusion in this global illegal trade, as well as the major policies for criminal disarticulation. In this way, this article represents a distinct perspective in the fields of International Relations, Geopolitics, and Public Security, but one that is as pertinent, given its significant influence on security concerns in Brazil and South American countries.

Keywords: borders; public security; criminal organizations; economic regulation of crime; The First Command of the Capital.

Alex Jorge das Neves 

Universidade de Coimbra. Departamento de Relações Internacionais.
Coimbra, Portugal.
alex.j.neves@gmail.com

Fernando José Ludwig 

Universidade Federal Tocantins. Curso de Relações Internacionais.
Palmas, TO, Brasil.
fernandoludwig@uft.edu.br

Recebido: 09 abr. 2021

Aprovado: 28 out. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Esse artigo tem como escopo principal realizar uma discussão sobre a expansão econômica e geográfica da organização criminosa brasileira Primeiro Comando da Capital (PCC), para regiões de fronteiras da América do Sul. Consequentemente, busca-se visualizar sua atuação nas principais rotas e corredores do tráfico internacional de drogas, visando o predomínio na comercialização ilegal e do emprego de violência, elevando a importância da discussão e compreensão sobre os fenômenos que contribuíram para alteração da dinâmica criminal nas periferias Sul-americanas, especialmente nas últimas décadas (FERREIRA, 2019).

A expansão do PCC foi baseada em estratégias comerciais, econômicas e de ampliação de sua influência territorial nacional e internacional, a partir da comercialização ilegal de drogas, aliado a diversificação criminosa predatórias, como roubos e homicídios, instalando-se na maior parte do sistema prisional brasileiro, bem como nas principais rotas e corredores logísticos, especialmente nas complexas regiões fronteiriças do Brasil com vizinhos da América do Sul.

As fronteiras brasileiras possuem uma extensão superior a 16.800 quilômetros com dez países, quase a metade da circunferência do planeta e cerca de 7% dos limites internacionais do globo. Numa monumental área geográfica que se estende da Amazônia, seguindo para áreas nevrálgicas das fronteiras com a Bolívia, Paraguai até o Uruguai. Que, por sua vez, possuem uma maior proximidade geográfica e logística com o Centro, Sudeste e Sul do Brasil, que são usados como plataformas logísticas do comércio ilegal internacional (ANDRADE et al., 2019).

Visando discutir esse processo, temos a seguinte pergunta de partida: quais fatores influenciaram o Primeiro Comando da Capital a visualizar as regiões de fronteira como sendo uma fonte econômica e geográfica de atuação na América do Sul? Partimos da hipótese que essa organização criminosa passa a visualizar a possibilidade de atuação mais eficiente em termos econômicos no controle do tráfico de drogas a partir da sua expansão para fora das fronteiras internacionais do Brasil.

Compreender esse processo geopolítico tem relevância para a construção da segurança regional e a segurança pública no Brasil, por envolver um ator que tem influenciado a dinâmica da segurança em diversas regiões do continente, apesar de equivocadamente ser um tema marginal nos estudos Ferreira (2019). Nesse sentido, para realização desse artigo, estaremos utilizando uma abordagem qualitativa a partir das referências bibliográficas disponíveis, pesquisas, publicações em jornais, políticas públicas desenhadas na região e o conhecimento empírico sobre o tema.

Dividimos o presente artigo em duas seções, sendo que a primeira busca fazer uma análise teórica sobre a evolução da produção e comercialização do complexo coca-cocaína na América do Sul e respectiva inserção do Brasil nesse contexto, contribuindo para solidificação do PCC, que passou a explorar esse mercado lucrativo. Uma análise sobre as concepções teóricas das organizações criminosas e seus métodos de expansão econômica e geográficas também será apresentada.

Na segunda seção, estaremos discutindo a origem do PCC e sua relação com o degradado Sistema Prisional brasileiro e como se deu o processo de expansão geográfica, econômica e seu estabelecimento nas regiões de fronteiras, que representou uma importante consolidação nacional e internacional. Na última seção, demonstraremos algumas ações federais brasileiras com projeção internacional nessas áreas geográficas.

2 A inserção do Brasil no mercado mundial de drogas: estratégias geoeconômicas das organizações criminosas

No que tange a expansão do PCC para as regiões de fronteiras e conexões econômicas ilegais é importante explorar como se deu a evolução do complexo coca-cocaína na América do Sul, bem como a respectiva inserção do Brasil nesse mercado. Concomitantemente, busca-se evidenciar os referenciais teóricos sobre as estratégias de expansão territorial, econômica e transnacional das organizações criminosas, nomeadamente a apropriação do PCC de tais estratégias.

2.1 Evolução do complexo coca-cocaína na América do Sul e inserção do Brasil no comércio mundial de drogas

No campo das economias ilícitas, notadamente o tráfico internacional de drogas, algumas organizações criminosas se estruturaram sistematicamente e expandiram suas atividades no continente Sul-americano, a exemplo das estruturas ilegais brasileiras Comando Vermelho (CV) e especialmente o PCC, foco desse artigo. Sendo fundamental compreendermos como se deu a dinâmica do complexo da coca-cocaína e a inclusão do Brasil nesse processo, a partir do crescimento vertiginoso desse ramo ilegal na região.

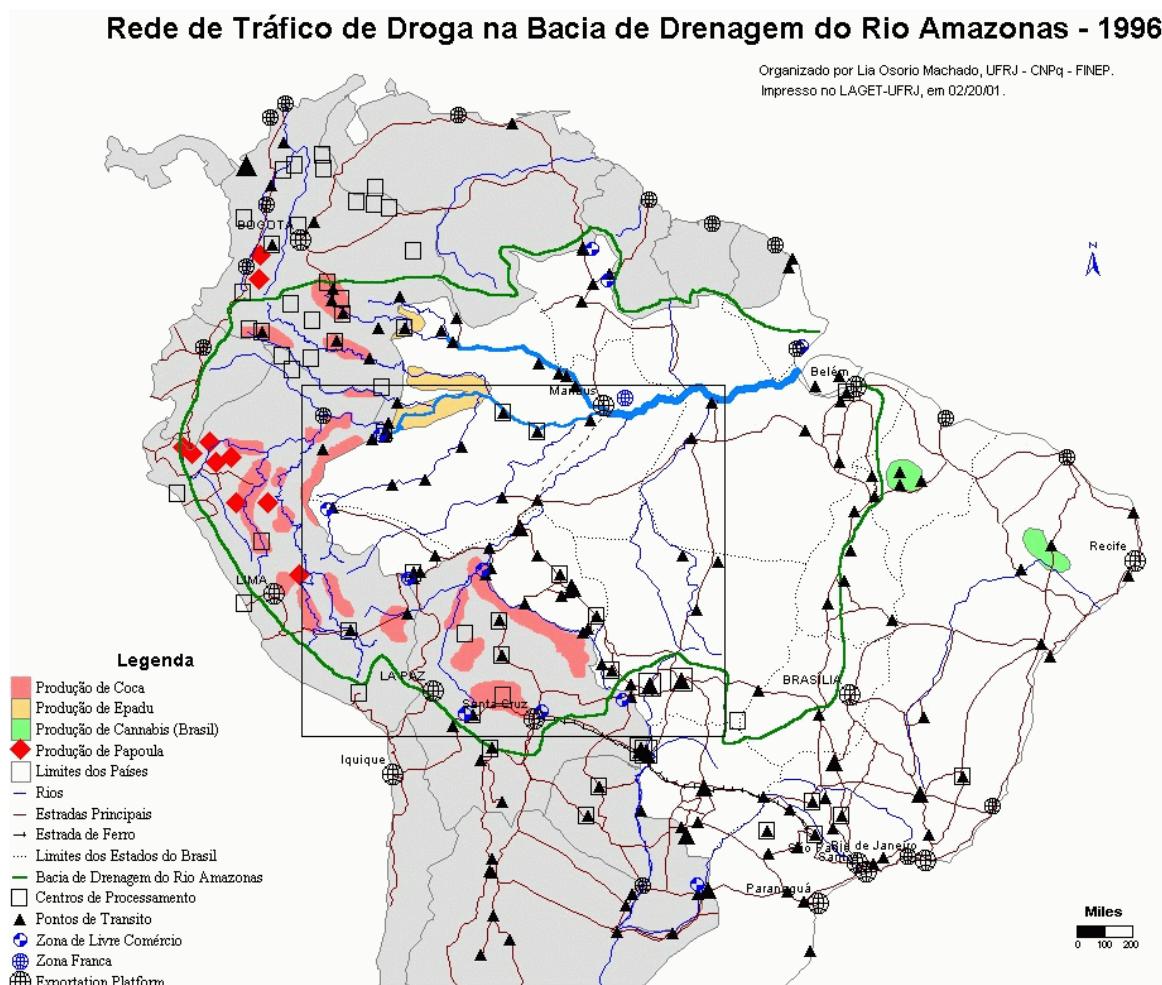
A partir da construção elaborada por Machado (2011) classificamos a evolução da produção da cocaína e subprodutos (pasta base, crack) na América do Sul em quatro fases. Nessa perspectiva, uma fase inicial se deu na década de 1970, com a importante liderança dos cartéis colombianos e o início da especialização peruana e boliviana. Numa segunda fase, cerca de dez anos depois, na década de 1980 a pressão da demanda norte-americana é o fator preponderante de crescimento desse mercado, apontada por diversos outros pesquisadores, a exemplo de Griffith (1993), que demonstra a demanda exponencial dos Estados Unidos como fundamental: é “ponto de partida para uma das indústrias de mais rápido crescimento e lucrativa do mundo”, que ensejou o que esse autor denomina de “geonarcóticos”, que seria as relações diplomáticas internacionais das agências de segurança induzidas a partir do fenômeno violento e lucrativo dos narcóticos e da lavagem de dinheiro, que permite a retroalimentação dessa cadeia criminosa mundial (GRIFFITH, 1993, p. 3).

Na terceira fase desse processo, entre meados da década de 1990 e dos anos 2000, coincide com as ações norte-americanas de guerra às drogas, que envolveu principalmente a Colômbia, mas que refletiu no Peru e Bolívia, reduzindo consideravelmente as áreas de cultivos. Segundo Machado (2011) contribuiu anos depois com aumento da produtividade, pois, como as atividades criminosas se adequam às adversidades e controles estatais, novas técnicas de engenharia genética foram patrocinadas pelas organizações criminosas, vislumbrando o mercado norte-americano (LAMPE, 2016; MCCARTHY, 2011).

Na última fase, a produção é descentralizada para pequenas áreas espalhadas na Colômbia, Peru e Bolívia, inclusive em regiões onde a planta da coca não é endêmica como nas extensas e baixas áreas dos rios amazônicos, inclusive nas regiões fronteiriças do Brasil com Peru e Colômbia, dificultando o controle e facilitando a diversificação econômica ilegal, visto a demanda crescente em todo o mundo. Tais fatores contribuíram para inserção do Brasil nesse comércio mundial, devido a pos-

sibilidade de ganhos ilegais astronômicos, diversificação dos mecanismos de lavagem de dinheiro e localização estratégica no continente (MACHADO, 2001, 2011). Essa inserção não foi muito regular, pois no início o Brasil era visto apenas como um país de trânsito para Europa e Estados Unidos, com baixo consumo interno e com tráfico internacional concentrando na região amazônica e em partes específicas do sul das fronteiras, além de esparsas produções de maconha dentro do território brasileiro. O mapa abaixo demonstra essas principais áreas de produção da coca, maconha e papoula no continente e as principais rotas e corredores existentes em meados da década de 1996.

Mapa 1 – Rede de Tráfico de Drogas na Bacia do Rio Amazonas - 1996.

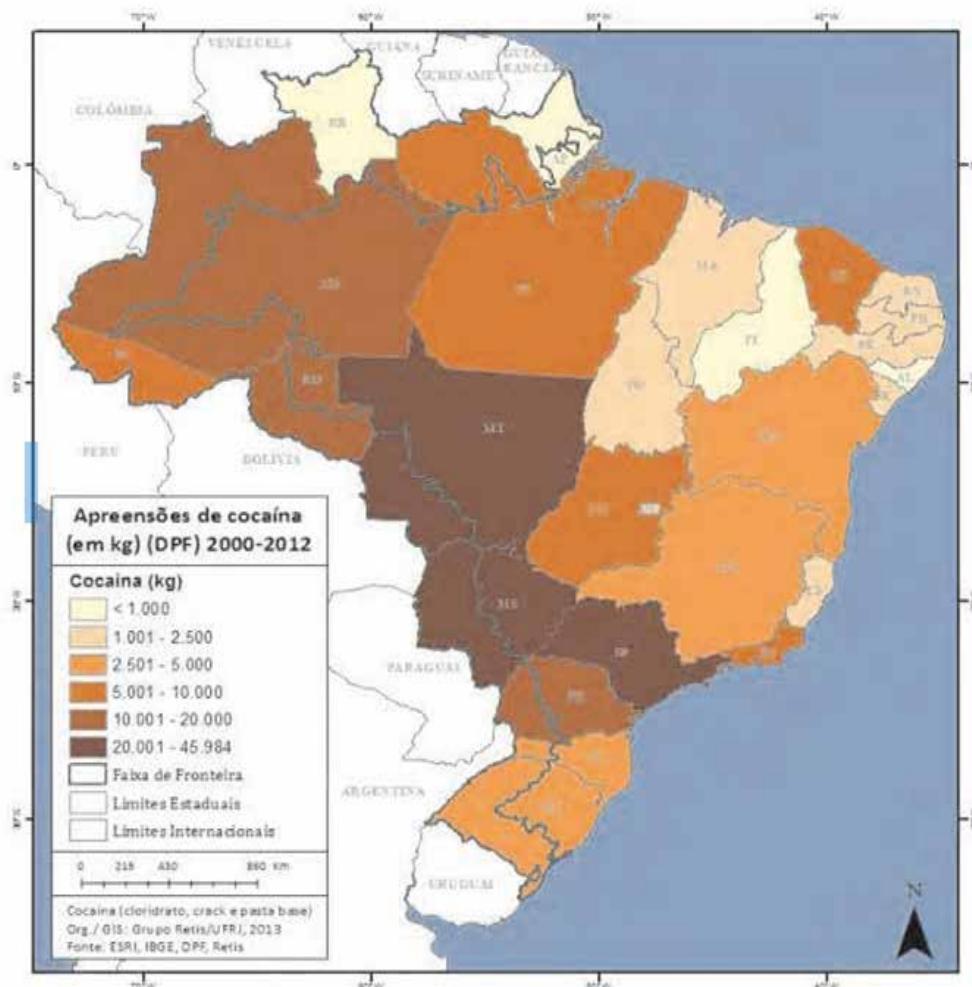


Fonte: Steiman (2002, p. 45).

Por conseguinte, este cenário contrasta com a realidade atual do século XXI, onde a região amazônica continua sendo importante, porém com expressivo deslocamento para rotas e corredores da região centro-sul das fronteiras brasileiras, entre a Bolívia, Paraguai e Argentina, devido a própria logística do comércio regular para os grandes centros consumidores e plataformas de exportação, a exemplo do Porto de Santos, localizado a menos de mil quilômetros da fronteira com o Paraguai e

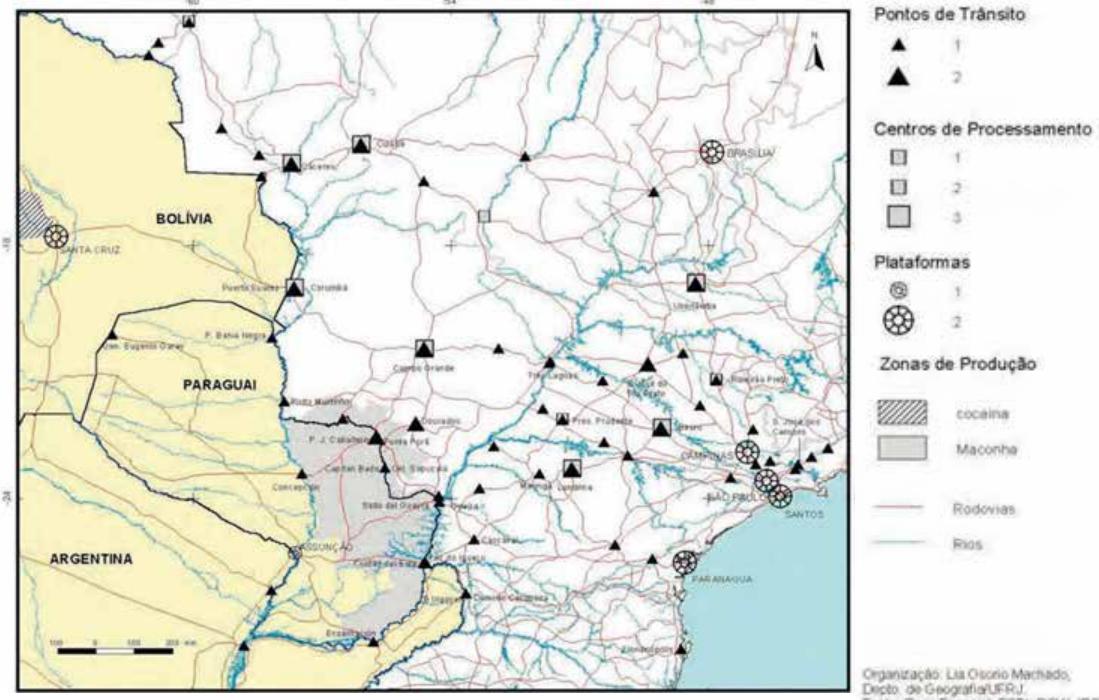
mil e quinhentos quilômetros da fronteira com a Bolívia. Além disso, houve uma brusca mudança no patamar do consumo de drogas no Brasil (DROGAS..., 2016). O mapa abaixo demonstra as apreensões de cocaína a partir desse período de inserção mais evidente do Brasil nesse comércio por volta de 2000, sendo possível observar que envolve todas as áreas próximas a Colômbia, Peru e mais intensas nas áreas próximas a Bolívia, Paraguai e São Paulo, regiões onde o PCC se instalou.

Mapa 2 – Áreas geográficas com maiores apreensões de cocaína no Brasil entre 2000 e 2012



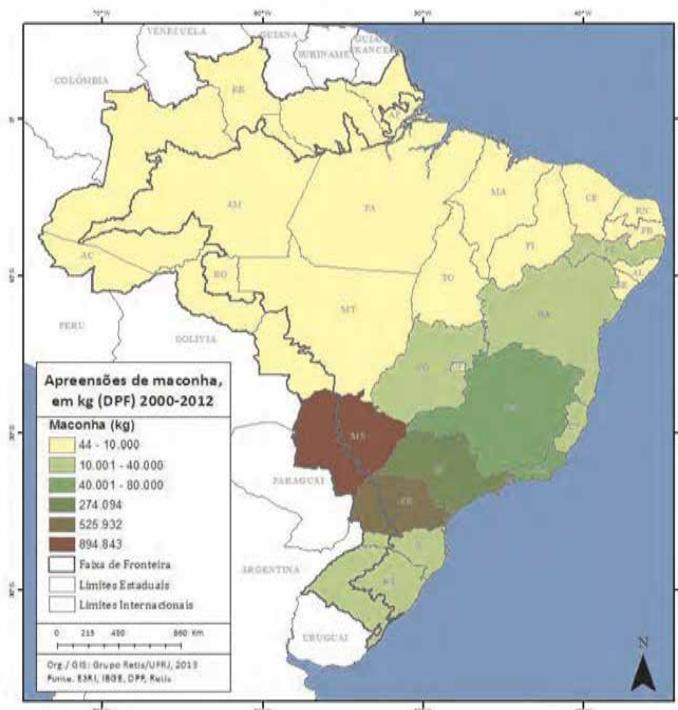
A maconha tem um valor de mercado mais baixo do que a cocaína, porém gera grandes volumes devido ao baixo custo de aquisição e grande parte é importada do Paraguai. Ainda, vale salientar que a maior produção deste produto no continente sul-americano é localizada em áreas muito próximas das fronteiras do Brasil, nomeadamente entre os Estados de Mato Grosso do Sul e o Paraná. O que facilita a introdução e busca pela hegemonia do controle das principais rotas e corredores pelo PCC, conforme podemos verificar nos mapas das áreas de cultivo, principais rotas e apreensões realizadas pela Polícia Federal do Brasil.

Mapa 3 – Paraguay y Sureste de Brasil: producción de marihuana y rutas de tráfico



Fonte: Neves, Baptista et al., (2016, p. 557).

Mapa 4 – Áreas geográficas com maiores apreensões de maconha no Brasil entre 2000 e 2012



Fonte: Brasil (2016d, p. 541).

A cocaína e a maconha podem ser vistas como a primeira fase de inserção do Brasil nesse mercado, a partir do final da década de 1990. As demais fases desse processo são marcadas até os dias atuais pelas formas de “organização e adaptação, rapidez na tomada de decisão e interação entre o legal e ilegal” praticado pelas organizações criminosas para expansão econômica na região (MACHADO, 2011, p. 13).

Nesse aspecto, Lampe (2016) e Machado (2011) destacam que quanto maior o fluxo de bens e mercadorias legais, maior o volume de mercadorias ilegais, pois os modais criminosos se apropriam das mesmas estratégias econômicas das grandes corporações. No caso do PCC, por ter se originado no maior estado do Brasil, com consolidadas redes viárias, aéreas, portos, além de muito próximo da fronteira do Paraguai e Bolívia, contribuiu para seu fortalecimento no Brasil e expansão de negócios para América do Sul e outros continentes que demonstraremos ao longo dessa discussão (MACHADO, 2011). Entendendo esse processo de evolução do complexo coca-cocaína e maconha, passamos a discorrer na próxima seção sobre como são concebidas teoricamente as organizações criminosas e em que medida o PCC é enquadrado nessas premissas.

2.2 Organizações criminosas e as estratégias de expansão geográfica e econômica

A literatura internacional sobre esse tema não é consensual e existem diversas nuances conceituais empregadas para designar grupos criminosos, nesse sentido, trazemos inicialmente a contribuição de Nicaso e Lamonthe (2005), que demonstra que desde a origem dessas estruturas criminosas eram cultuados uma estrutura de comando, com simbologias próprias, tanto no passado, quanto na conjuntura atual, as organizações criminosas tem lógicas e práticas similares ao mercado econômico e financeiro normal, utilizando as mesmas estruturas logísticas, com ampla capacidade de metamorfose, buscando expansão e maximização dos lucros e poder, potencializada pela volatilidade do sistema financeiro mundial, que permitiu a transformação do “território geográfico em financeiro” (NICASO; LAMONTHE, 2005, p. 2).

O entendimento de McCarthy (2011) e Edwards & Gill (2003) vai no mesmo sentido, para esses autores, as organizações criminosas podem ser encaradas como empresas, fazem parte do mesmo sistema econômico, pois fornecem bens ou serviços ilegais em troca de dinheiro, não sendo necessário uma grande e rígida estrutura hierárquica. Para esse autor, o objetivo principal das principais organizações criminosas é chegar o mais próximo possível de um “negócio verticalmente integrado”, como fizeram os cartéis colombianos de Medellín e Cali, controlando todas as fases da indústria ilegal da cocaína (MCCARTHY, 2011, p. 157).

O PCC criou ao longo dos anos uma grande estrutura hierárquica, cujo mandamento é realizado de dentro dos presídios brasileiros, buscando a todo custo alcançar o controle de todas as fases do mercado ilegal, expandindo suas ações violentas para as principais cidades gêmeas¹ das fronteiras internacionais brasileiras, coração desses espaços transnacionais, principalmente com a

¹ Cidades gêmeas são cidades localizadas nos marcos internacionais de dois ou mais países, separadas por um rio, praça ou rua, conectadas através da economia e processos sociais, históricos, políticos e principais regiões de interação internacional do Brasil com dez países do continente (MACHADO et al., 2005).

Bolívia e Paraguai, possibilitando a diminuição do custo da cocaína e da maconha comercializada (HISAYASU, 2016b, 2016c). Meneguetti e Ferreira (2020) advogam também neste sentido,

Its statute, the *Criminal Courts*, and its form of governance represents a political objective of claiming rights and questioning the monopoly of the use of force by the state, but for the economic purposes of the group in particular. Also, its high degree of structural sophistication points to this gang as a unique object of study. We will see in the next section the strong presence and international organization of the group characterizes the PCC not only as a Brazilian gang but a transnational gang. Violence reverberates in other territories and membership is no longer only a restricted factor in Brazil (MENEGUETTI; FERREIRA, 2020, p. 41-42).

Outra importante abordagem exora que uma organização criminosa pode ser caracterizada como um conglomerado de pessoas conectadas que praticam crimes com certo grau de planejamento, articulação e continuidade, não se tratando de crimes comuns e rotineiros, denotando as vezes uma condição sistêmica, que envolve eventualmente conexões políticas e lastreada em ações criminosas, estruturas e governança ilegal, além do emprego de violência e diversificação da carteira de atividades econômicas ilegais, seccionada em três modalidades: crimes baseados na demanda e oferta de bens e produtos ilegais, incluindo o tráfico de drogas; crimes predatórios que são cometidos com graves ameaças e violência, como roubos e por último, os crimes regulatórios, que são praticados no estabelecimento de normas ilegais (LAMPE, 2016).

Para Lampe (2016) a estrutura e a governança das organizações criminosas são relevantes para compreender a sua dimensão e estrutura, e em que medida afeta a segurança e o Sistema Internacional, seja num Estado nação, região ou em âmbito global. Nesse contexto, uma das questões preponderantes é compreender suas dinâmicas cooperativas e conexões transnacionais. Para isso é necessário verificar o cumprimento de três requisitos: as atividades ilegais que cruzam fronteiras internacionais; organizações criminosas que são transnacionalmente móveis ou estão presentes em mais de um país; governança ilegal que se estende além das fronteiras internacionais, baseados na circulação de pessoas, bens e informação (LAMPE, 2016).

As evidências apontam que o PCC exerce ações criminosas contínuas há quase três décadas, possuindo uma condição sistêmica, hierarquia bem definida e planejamento expansionista como uma empresa transacional regular, além disso, possui estruturas e pratica ações criminosas baseadas na demanda e oferta de drogas, além de crimes predatórios de extrema violência, como roubos praticados no Brasil e nas áreas de fronteiras, a exemplo do roubo de 30 milhões de euros na tríplice fronteira (Paraguai, Argentina e Brasil), considerado o maior roubo da história do Paraguai. As ações do PCC atravessam as fronteiras nacionais, estão presentes em quase todos os países da América do Sul, além de envolvidos em exportação de cocaína e conexões financeiras com diversos países, propiciando a circulação de criminosos, produtos ilegais e gestão da informação, além de uma importante governança internacional a partir do território brasileiro (CUSICANQUI, 2012; DIAS; DARKE, 2016; HISAYASU, 2016a; HISAYASU; TOMAZELA, 2017).

Partindo para uma última contribuição sobre os conceitos em torno de organizações criminosas, abordamos a análise realizada por Ferreira (2017, 2019) que relaciona a importância da análise de estruturas criminosas como o PCC no âmbito das Relações Internacionais, inclusive a partir da categoria de análise sobre paz e conflitos concebida por Galtung (1969, 1990) sobre violência direta, estrutural e cultural. Esse autor critica os estudos de segurança internacional que constantemente tem negligenciado o tema e aborda o conceito de ator não estatal violento, que opera transnacionalmente tráfico de drogas, armas, roubos e práticas de violência extrema. Assim, o PCC se enquadra nessa perspectiva, pelo fato de “não estar apenas armado e fora do controle do Estado, mas também é transnacional e violento em um sentido amplo, fazendo uso de formas de violência direta, estrutural e cultural” (FERREIRA 2019, p. 151), tal visão vai ao encontro da afirmação de que “todas indústrias ilegais, o narcótico é o mais ativo e violento” (NICASO; LAMOTHE, 2005, p. 195).

3 Expansão cardeal e econômica criminosas e as respostas estatais

O propósito de escolher o termo cardeal para essa seção é sugestivo, pois é uma palavra que sintetiza a expansão territorial e econômica dessa organização criminosa nascida através de um pequeno grupo de presos em 1993 no interior do Estado de São Paulo. Ao longo dessas três décadas o PCC adotou estratégias que permitiu avançar e expandir suas ações e captação de membros para todos os estados do Brasil e para diversos países, configurando conforme Lessing & Willis (2019) como a maior quadrilha do mundo e o principal caso global de governança criminal baseada em prisões.

3.1 A consolidação transnacional na América do Sul

Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública no ano de 1993 a população carcerária no Brasil era de aproximadamente 126.200 presos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019), com passar dos anos houve um movimento progressivo de aumento da população carcerária que é caracterizada como um dos pilares de crescimento dessa organização, que pode chegar a milhares espalhados dentro e fora dos presídios, não havendo uma estatística precisa. No final de 2017, essa população carcerária brasileira já era superior a 700.000 presos para um total de aproximadamente 400.000 vagas, com uma dinâmica precária e dificuldade de alteração desse cenário através das políticas públicas, configurando violência estrutural geradora de violência direta nos termos propostos por Galtung (1969), abrindo espaço para domínio criminal do ambiente prisional, a partir de regras estabelecidas a margem do controle estatal.

No início das ações do PCC, o discurso adotado era de estabelecer mecanismos de contestação do Estado pelas estruturas precárias dos presídios, se apresentando como um partido de defesa dos presos do sistema, que serviu para capitanejar adeptos até chegar ao ponto de expansão nos presídios do Estado de São Paulo, sendo um passo anterior fundamental para sua expansão cardinal em todas as direções do Brasil e suas conexões internacionais (FERREIRA, 2019).

Visando facilitar a compreensão do processo de expansão dessa organização criminosa, utilizamos importantes contribuições de Dias (2014); Dias & Darke (2016) e Ferreira (2019), que apresentam abordagens sobre esse processo. Na nossa análise, a consolidação do PCC teve cinco principais marcos, que preferimos não estabelecer datas para esses momentos, porque se consistiriam de forma dinâmica e concomitantes, não seguindo uma sequência temporal exata. O primeiro marco, obviamente é a própria fundação dessa organização que ocorreu ano de 1993; a segunda fase pode ser caracterizada como a consolidação dessa organização no Sistema Prisional de São Paulo e na coordenação de ações criminosas como tráfico e roubos nessa região do Brasil, utilizando estratégias violentas e de consolidação territorial trazida por Dias (2014). Nesse período, Ferreira (2019) enfatiza momentos cruciais de demonstração de poder que confirma sua estratégia de consolidação, a exemplo das rebeliões que paralisaram a maior estrutura prisional do Brasil, envolvendo dezenas de milhares de presos no ano de 2001 e 2006, que resultaram na morte de centenas de policiais e criminosos.

A terceira fase ocorreu concomitante com a segunda e caracterizamos pela busca por dinâmicas mais lucrativas e expansão territorial, na tentativa de consolidação de um processo criminoso verticalmente integrado teorizado por McCarthy (2011), buscando para isso, o abastecimento de cocaína e maconha direto das regiões de fronteira do Brasil com Paraguai e Bolívia, que permitiu diminuir o custo e maximizar os lucros com o principal vetor econômico de crescimento dessa organização no continente Sul-americano. Esse momento é contraditório, pois foi construída conjuntamente com apoio do Comando Vermelho (CV), nascida nos presídios do Estado do Rio de Janeiro, ainda em 1979 (DANTAS; CLEMENTE, 2001; KONIG, 2016).

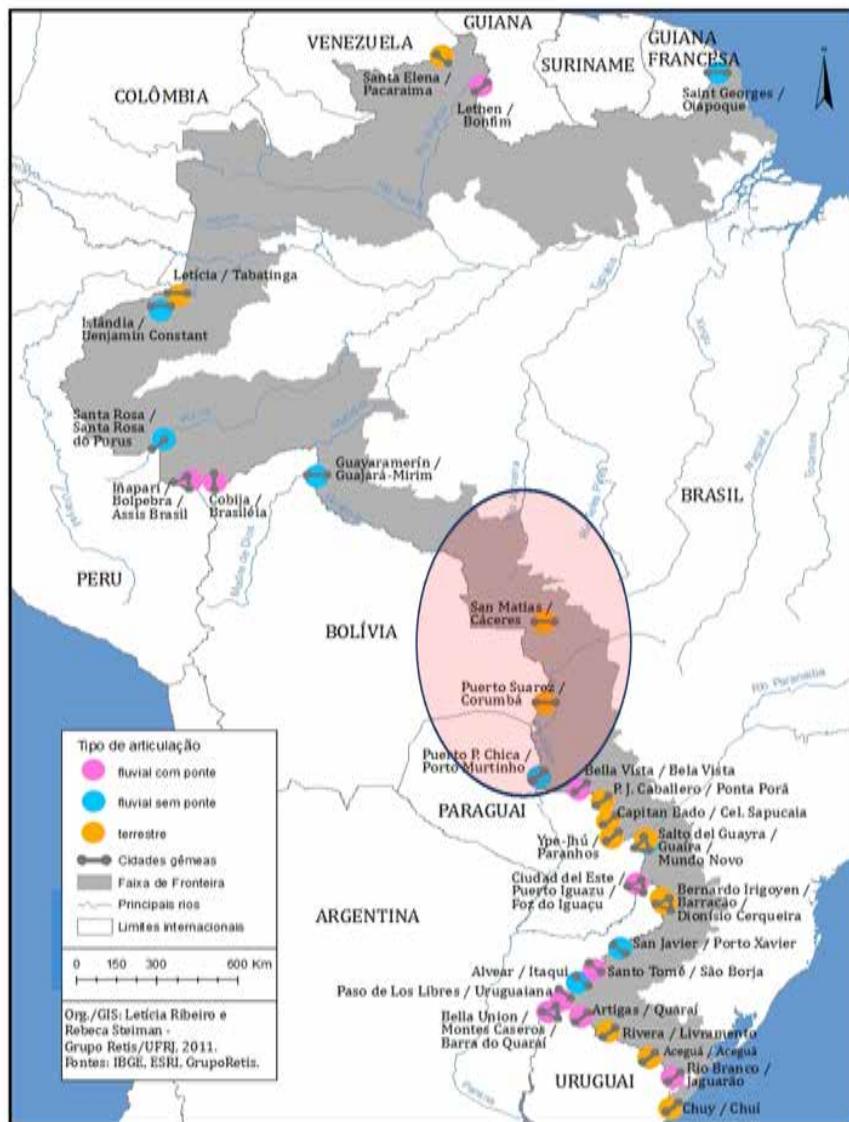
O quarto marco desse processo se dá com a consolidação dessa organização criminosa em todos os Estados do Brasil, que ocorre de forma gradual e progressiva, a margem das ações estatais, possibilitada pela estrutura caótica do Sistema Prisional aliado ao processo violento de consolidação territorial e expansão econômica, além da estratégia de fidelização de milhares de criminosos, criando uma rede de atuação dentro e fora dos presídios, sendo a chave da consolidação do PCC. Essa fase marca também o início de um período conflituoso nas regiões de fronteiras internacionais, notadamente nas cidades gêmeas (DIAS, 2014; DIAS; DARKE, 2016; FERREIRA, 2019).

O quinto marco se dá com a consolidação internacional na América do Sul, com expansão de ações nas fronteiras com Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela, mudando a dinâmica criminal nas regiões fronteiriças do continente, que ocorre concomitante com a expansão do tráfico internacional de cocaína para outros continentes. Essa fase é muito importante e se consolidou de forma concomitante com as demais e do ponto de vista temporal, tem início por volta do final da década de 1990 e início dos anos 2000, tão logo o PCC se estabeleceu no Sistema Prisional em São Paulo, apoiada pelo seu maior rival da atualidade CV, que já operava na região. Esse estabelecimento internacional visou se aproximar ao máximo de uma estrutura de domínio da cadeia ilegal de drogas e com claros sinais de transnacionalidade nos termos proposto por Lampe (2016) e McCarthy (2011), com objetivo de expandir os lucros e o predomínio no continente, a partir das regiões de fronteira.

Esse estabelecimento nos limites internacionais no continente Sul-americano ocorreram nas áreas de influência das cidades gêmeas em diversas regiões das fronteiras, que devido a localização estratégica, foram utilizadas como importantes entrepostos do tráfico internacional de dro-

gas, que mudou a dinâmica da violência em alguns desses territórios, não sendo homogênea em todas as fronteiras, como aponta diagnóstico do Ministério da Justiça (BRASIL, 2016e). Porém, o PCC iniciou suas atividades em áreas territoriais localizadas entre a tríplice fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai até as áreas de fronteira do Brasil com a Bolívia em Cáceres e San Matias, considerada a região mais pobre da Bolívia com mais de 60% da população na linha de pobreza, de acordo com estudo de Sánchez Serrano (2018), devido a maior proximidade com as estruturas logísticas com sudeste do país e respectivas plataformas de exportação, conforme podemos visualizar em destaque no mapa abaixo.

Mapa 5 – Cidades gêmeas e principais áreas de inserção do PCC nas fronteiras internacionais



Fonte: Adaptado de Steiman e Ribeiro (2011, n.p.).

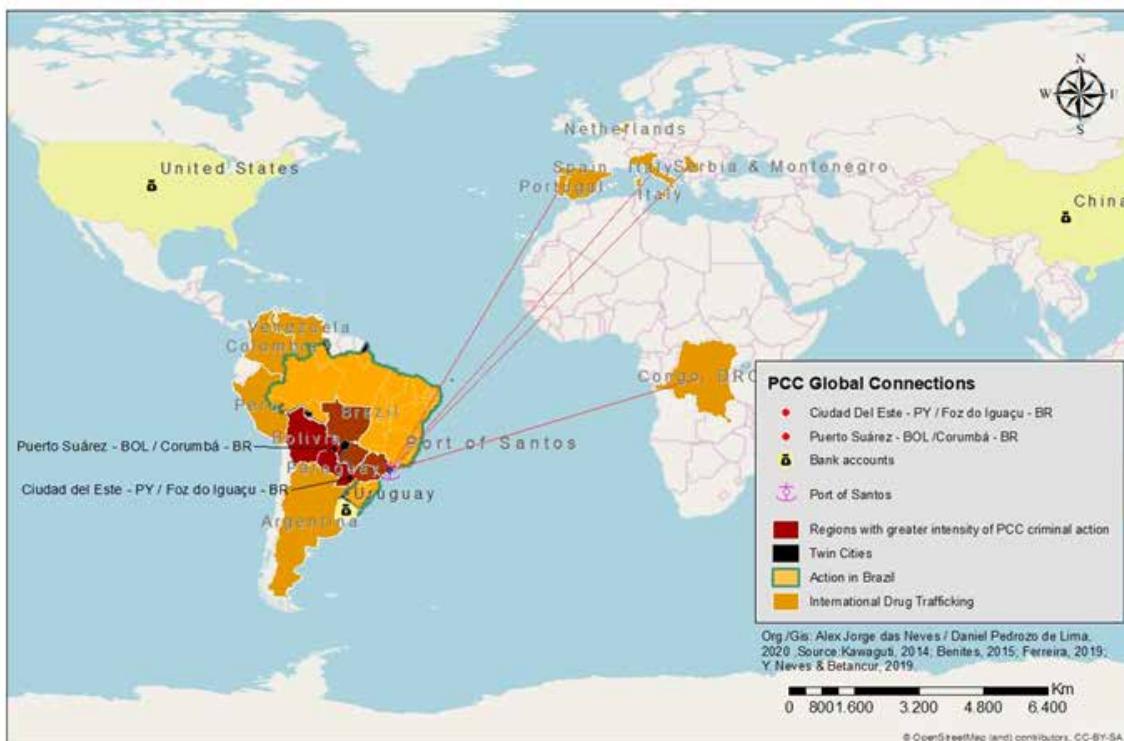
Essa região de aproximadamente mil quilômetros de distância foi onde ocorreram as principais atividades de estabelecimento do PCC nas fronteiras e ainda configura-se como principal entreposto do tráfico internacional de drogas, armas e contrabando no cone sul do continente (HISAYASU, 2016a). Ilustrando essa perspectiva, entre os anos de 2012 e 2015 foram apreendidas 753 toneladas de drogas em mais de 16.000 quilômetros nas fronteiras brasileiras, sendo que 78% desse volume ocorreram nas áreas de maior atuação do PCC nas regiões limítrofes entre o Brasil, Bolívia e Paraguai destacadas no mapa anterior (ANDRADE et al., 2019).

O auge dessa quinta fase se dá exatamente com o rompimento com outra organização criminosa brasileira, Comando Vermelho, que iniciou suas atividades criminosas nas fronteiras da América do Sul bem antes do PCC, alterando o eixo criminoso na região (HISAYASU, 2017). Isso ocorreu no ano de 2016 com a ação do PCC noticiada em diversos jornais da América do Sul, que resultou na morte do traficante Jorge Raffat na cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero, região que concentra as principais rotas e corredores de drogas, armas e contrabando no cone sul do continente, gerando uma guerra entre organizações criminosas sem precedentes nas fronteiras internacionais e nos grandes e médios centros urbanos do Brasil (FERREIRA, 2019; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018a; HISAYASU, 2016a, 2016b, 2016c).

Esse momento demonstra a expansão do PCC nas fronteiras do Brasil com Paraguai e Bolívia e evidencia seus movimentos territoriais criminosos nos demais países do continente, gerando uma reação em cadeia, com disputas violentas nas principais áreas fronteiriças, além da disputa verificada dentro dos presídios brasileiros, que gerou centenas de mortos e inúmeras rebeliões, que contribuiu para que o ano de 2017 fosse o mais violento da história do Brasil. Naquele ano, cerca de 63.895 pessoas foram vítimas de homicídios no país, uma média de 175 mortos por dia (FERREIRA, 2019; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018a, 2018b).

Esse movimento, ratifica as evidências de conexões internacionais do PCC em praticamente todos os países da América do Sul, entrepostos no leste da África, bem como países destinatários da droga enviada através dos portos brasileiros, especialmente o Porto de Santos para Portugal, Espanha, Holanda, Balcãs, Itália, dentre outros, possibilitada pela parceria e conexão internacional com outras organizações criminosas, a exemplo da italiana Ndrangueta, uma das mais antigas do mundo, descobertas a partir de investigações do Ministério Público Federal e a Polícia Federal brasileira, além da existência de movimentações financeiras nos Estados Unidos e China, que sistematizamos no mapa 6 para facilitar a visualização dessas interações internacionais (BENITES, 2015; CHASTINET; GUEDES, 2018; FERREIRA, 2019; HISAYASU, 2016b, 2016c; KAWAGUTI, 2014; NEVES; BETANCUR, 2019).

Mapa 6 – Conexões globais criminosas



Fonte: Os autores (2021).

Tais conexões confirmam a inclusão do Brasil no mercado internacional de drogas, permitindo altos lucros e que contribuiu com a estratégia cardinal de expansão geográfica criminosa do PCC, mesmo com todas as principais lideranças presas: “com base em dados fornecidos por promotores criminais, pode-se afirmar que 80% do lucro do PCC vem do tráfico de drogas de aproximadamente 40 toneladas de cocaína / ano, totalizando US \$ 200 milhões / ano” (FERREIRA 2019, p. 157).

A partir dessa expansão, envolvimento na violência e criminalidade das periferias da América do Sul e apesar de estarmos no período de uma nova governança internacional denominada de geonarcóticos (GRIFFITH, 1993), não impediu o crescimento dessas organizações criminosas, devido a frágil coordenação internacional Sul-americana e dificuldades das políticas públicas de segurança, que mudasse a realidade do sistema prisional e medidas mais efetivas de prevenção a violência estrutural e desarticulação do PCC. Importante destacar, que o Brasil passa a ter um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) apenas em 2018, com a aprovação da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

No intuito de visualizar as políticas estatais para conter as organizações criminosas abordaremos as principais iniciativas do Brasil, visto que em âmbito regional não foi construída políticas sistêmicas sobre o tema, a exemplo do que existe na União Europeia (EUROPOL, FRONTEX,

CEPOL), dentre outra agências que articulam ações estratégicas, táticas e operacionais numa perspectiva de governança multinível regional e global (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2017; FRONTEX, 2020; MARKS, 1993; MUNGIANU, 2013).

3.2 O Estado brasileiro frente ao crescimento do PCC nas fronteiras internacionais

Em resposta ao crescimento do PCC, não identificamos na bibliografia políticas públicas internacionais expressivas construídas em âmbito regional (Mercosul ou União das Nações Sul-americanas), por esse motivo, demonstraremos algumas ações brasileiras de projeção internacional que envolveram de forma ampla o tema organizações criminosas transnacionais, sendo elas: o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). Essas iniciativas foram projetadas com pressupostos de integração, cooperação e articulação entre as agências de segurança brasileiras (Polícias Militares, Civis, Federal e Rodoviária Federal), visando a desarticulação do tráfico de drogas, armas, contrabando e o crescimento das organizações criminosas nas regiões de fronteiras internacionais (ANDRADE et al., 2019; BRASIL, 2016b).

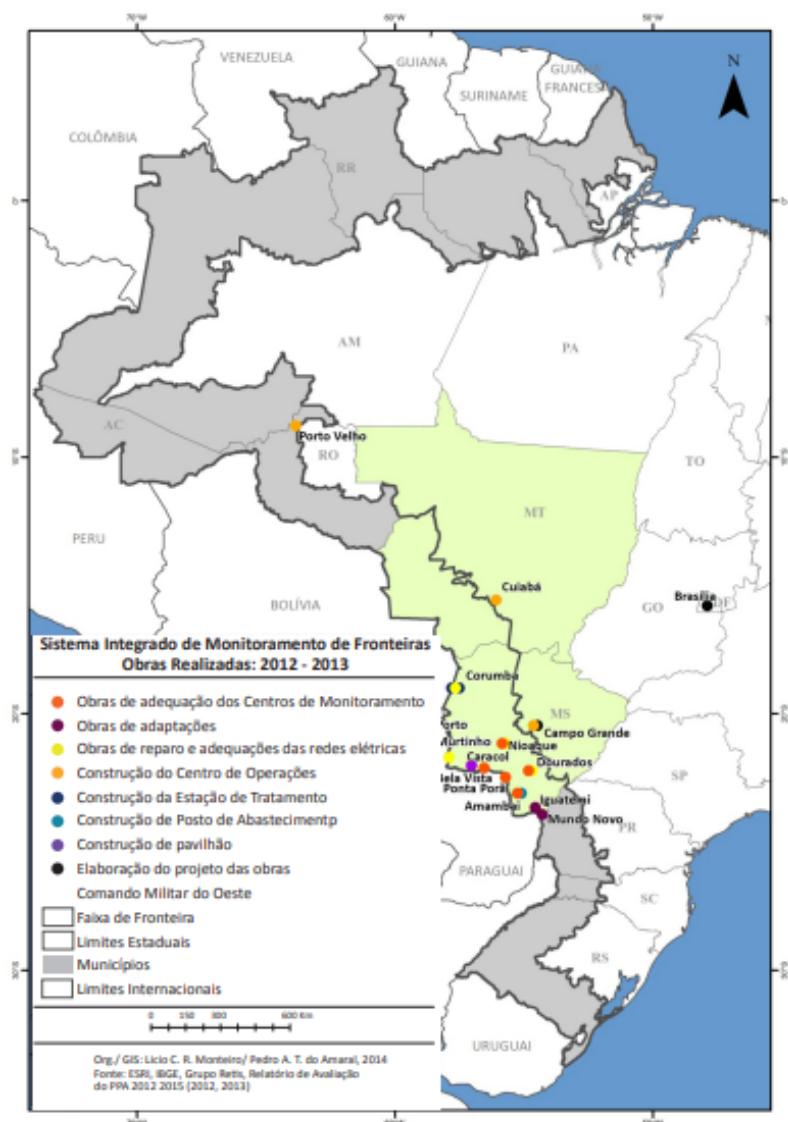
O PEF foi instituído através do Decreto nº 7.496/2011, envolvendo o Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Receita Federal, prevendo duas principais estruturas de cooperação nacional/internacional, os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIF) instituídos nas principais cidades gêmeas com objetivo de articular localmente respostas integradas das Polícias Militares, Civis, Corpos de Bombeiros, demais agências locais e órgãos federais (Polícia Federal, Rodoviária Federal, Forças Armadas, etc.), envolvendo agências brasileiras e dos países fronteiriços. A outra estrutura de caráter nacional foi designada como Centro de Operações Conjuntas (COC), com foco em ações interagências de defesa na região (ANDRADE et al., 2019). Ambas estruturas não teve uma ação internacional expressiva dada a pouca prioridade política internacional sobre a temática e pelo fato dos países vizinhos ao Brasil não terem participado da construção dessas medidas. Além dessa perspectiva de cooperação interagências, foram instituídas três grandes operações híbridas que envolveu agências de defesa e segurança para coibir o crime transnacional: Operações Ágata, Sentinel e Fronteira Blindada (ANDRADE et al., 2019).

Outra ação instituída no âmbito do PEF, foi a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), coordenada pelo Ministério da Justiça brasileiro e que implantou inúmeras ações e investimentos tecnológicos, treinamentos e ações coordenadas com os órgãos de segurança subnacionais que atuavam nas áreas de limites internacionais, totalizando aproximadamente 100 milhões de euros em investimentos entre 2011 e 2014, que resultaram em milhares de toneladas de drogas e armas apreendidas. Esse programa foi descontinuado na Secretaria Nacional de Segurança Pública (ANDRADE et al., 2019).

Essas ações marcaram novas perspectivas de enfrentamento ao crime organizado transnacional, porém foram severamente descontinuadas a partir de 2014, impactado pelo momento político que passou o Brasil e a ausência de uma Política Nacional de Segurança Pública consolidada, que foi criada apenas em 2018 (BRASIL, 2018), após o ano mais violento da história do Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018a, 2018b).

Paralelo a criação do PEF e da atualização da Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa brasileira em 2012 (BRASIL, 2012), foi iniciado no mesmo ano a implantação do Sistema de Vigilância de Fronteiras (SISFRON), com previsão inicial de conclusão em 2021. Tal projeto é audacioso, complexo e com custo estimado superior a 2,6 bilhões de euros, tendo como premissa capacitar as Forças Armadas brasileiras para ações interagências no combate ao crime transnacional, para “garantir o controle e a integridade das fronteiras, frente aos desafios e às incertezas fronteiriças” (ANDRADE et al., 2019, p. 65). O projeto piloto iniciou suas atividades exatamente na região de maior intensidade das ações criminosas do PCC nas regiões.

Mapa 7 – Mapa de implementação do SISFRON nas áreas com maior fluxo ilegal nas regiões fronteiriças com a Bolívia e o Paraguai



Fonte: Neves, Silva e Monteiro (2016, p. 94).

Por último, o PPIF é uma política que repaginou o PEF, com poucas alterações significativas, sendo instituído através do Decreto brasileiro nº 8.903/2016 (BRASIL, 2016a), reafirmando a necessidade de cooperação e articulação internacional, incluindo o Ministério das Relações Exteriores como ator preponderante no contexto, com vista a articular de forma mais qualificada ações integradas com os demais países da América do Sul. Além disso, o PPIF passou a ter uma preocupação formal com as regiões marítimas, a partir das conclusões de estudos realizados pelo Ministério da Justiça, especialmente pelo uso dos grandes portos brasileiros no tráfico internacional de drogas. A outra importante inovação do PPIF foi a criação de uma estrutura de coordenação e articulação nacional que permitisse uma gestão nacional e internacional mais efetiva para os problemas dessas regiões, porém, ainda é cedo para avaliar a efetividade das ações do PPIF e não houve nenhuma avaliação por parte do SUSP sobre o tema (ANDRADE et al., 2019). Para além, o papel das Forças Armadas brasileiras, no âmbito do PPIF, tem como destaque a Operação Ágata que, sob o comando do Ministério da Defesa e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), buscaram combater, essencialmente a partir da presença conjunta nas fronteiras brasileiras, o tráfico internacional de drogas (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

Importante ainda destacar, que atualmente a Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) do Ministério da Justiça faz a gestão do Programa VIGIA, que tem articulado ações operacionais com as polícias brasileiras, nos moldes do que o FRONTEX realizada na União Europeia, inclusive envolvendo o recente inaugurado Centro de Operações Integradas na maior conurbação fronteiriça do Brasil (Foz do Iguaçu). Esse programa tem buscado articular outras estruturas especializadas das polícias estaduais (Polícias Militares e Civis), a exemplo do Comando de Operações de Divisas (COD), o Grupo Especial de Segurança de Fronteiras (GEFRON), Departamento de Operações de Fronteiras (DOF), sendo fundamental que o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança e Defesa Social (SINAPED) criado no âmbito do SUSP, possa estar realizando avaliações sistemáticas das principais políticas de segurança, com vistas a direcionar melhor os recursos e esforços das instituições de segurança do Brasil (ANDRADE et al., 2019; BRASIL, 2016c, 2019b; NEVES; GIMENEZ; OLIVEIRA, 2018; NEVES; SILVA; LUDWIG, 2019).

Finalizando nossas abordagens sobre as políticas estatais com vistas a diminuir a influência e capital do PCC, podemos concluir que foram importantes, definiram alguns marcos norteadores que podem refletir em ações de maior impacto nessas organizações criminosas, porém, ainda é cedo para afirmar que foram suficientes para diminuir severamente os negócios dessa organização criminosa, especialmente pelo fato das políticas nacionais brasileiras em relação a prevenção a violência, mudanças no Sistema Prisional e ações de descapitalização financeira das organizações criminosas não estarem consolidadas, além disso, é um dos países do continente que tem grandes dificuldades em articular uma concertação integrada de soluções internacionais para diminuir a influência do PCC e de outras organizações criminosas no continente, a exemplo do que a União Europeia tem realizado no esforço de articular 27 países independentes e soberanos, além de sua vizinhança alargada na África, Oriente Médio e em outras regiões do globo.

4 Considerações finais

Como discutido ao longo desse ensaio, o PCC extrapolou os limites das fronteiras do Brasil e da América do Sul, construindo uma significativa rede criminosa que contribuiu para alteração da violência e criminalidade em âmbito regional. Buscamos assim, trazer evidências reflexivas sobre a inclusão do Brasil na rota do comércio ilegal de drogas e a relação com os contornos geoeconômicos criminosos do PCC e respectivas conexões internacionais.

Nessa perspectiva, foram abordadas circunstâncias teóricas e empíricas que contribuem para o entendimento de alguns fatores que explicam a expansão do PCC para as regiões de fronteiras. Nessa ótica, inicialmente o PCC vislumbrou a possibilidade de expansão econômica, permitida pela diminuição de intermediários com os produtores do complexo coca-cocaína e maconha nos países da América do Sul, notadamente na Bolívia e Paraguai, reduzindo drasticamente o custo desses produtos ilegais. Essa atuação além das fronteiras internacionais, contribuiu significativamente para os lucros econômicos obtidos pelo tráfico de drogas, que pode chegar a aproximadamente € 180 milhões ao ano, não restando dúvidas que a potencialização dos lucros, foi um dos principais fatores da introdução do PCC nessas regiões de fronteira (MAXX, 2017; RIBEIRO; CORRÊA, 2017; FERREIRA, 2019).

Em segundo lugar, o PCC é uma organização que tem como prática o domínio territorial por onde passa, utilizando de violência direta quando necessário para estabelecer esse controle geográfico, nessa perspectiva, as regiões de fronteira passam a ser vitais e estratégicas. Além disso, esse movimento territorial permitiu conexões mais próximas com fornecedores de armas e munições ilegais, especialmente no Paraguai, abastecendo suas estruturas criminosas dentro do território brasileiro. Por último, a conexão com os principais produtores do complexo coca-cocaína na América do Sul, permitiu sua ação mais competitiva em termos econômicos para o tráfico internacional de drogas em outros continentes, como o leste da África e principalmente a Europa, estabelecendo conexões cooperativas com organizações criminosas nessas regiões.

Esses fatores, corroboram com os argumentos utilizados nesse trabalho sobre a inserção do PCC nas fronteiras em busca de lucros, controle territorial e também hegemonia criminal em importantes áreas do continente, a partir de uma governança e liderança transnacional, que não foi seguida de políticas públicas integradas de âmbito regional para reduzir os danos e desarticulação dessa organização, apesar das iniciativas demonstradas, a exemplo do SISFRON, PEF, ENAFRON, PPIF e VIGIA.

Apontando para o futuro, algumas ações merecem análises mais aprofundadas no contexto da cooperação transnacional, a exemplo do impacto da transferência das principais lideranças do PCC para Presídios Federais, bem como a aproximação recente do governo brasileiro com a União Europeia e Estados Unidos, a exemplo da participação de integrantes das polícias italianas, portuguesas e da UE no 2º Encontro de Coordenação Transnacional no Combate a Organizações Criminosas realizado no Brasil (EU, 2019), bem como a inauguração em dezembro de 2019 do primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteiras, criado na tríplice fronteira do Brasil com Argentina e Paraguai, baseado nos modelos de Centros de Inteligência norte-americano denominados “Fusion Center” (BRASIL, 2019a, 2019b).

Em que pese todas as iniciativas, ainda há uma frágil concertação política internacional no âmbito do continente Sul-americano, fundamental para o processo de construção de políticas mais assertivas do ponto de vista da prevenção, desenvolvimento de áreas vulneráveis envolvidas com a produção e comercialização de drogas, armas e contrabando, bem como a desarticulação das organizações criminosas com atuação continental, como é o caso do PCC. Sendo fundamental estudos e análises aprofundadas no campo das Relações Internacionais, Ciências Policiais, Segurança Pública, dentre outras áreas do conhecimento para compreender melhor esses fenômenos e apontar alternativas para solução de problemas que atingem milhões de pessoas nas áreas periféricas do continente e que infelizmente ainda não é foco prioritário de análise e pesquisa.

Autoria e Colaborações

Todos os autores participaram de modo equivalente na elaboração do artigo.

Referências

- ANDRADE, I. de O. et al. Políticas públicas para as fronteiras brasileiras: limites e potencialidades. In: OLIVEIRA, I.deet al. (org.). **Desafios contemporâneos para o exército brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 59-86. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180826_desafios_contemporaneos_para_o_exercito_brasileiro.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.
- BENITES, A. PCC movimenta mais de 100 milhões de reais nos EUA e na China. **El País**, São Paulo, 17 jan. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/16/politica/1421442251_840140.html. Acesso em: 15 dez. 2019.
- BRASIL. **Decreto no 7.496 de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.
- BRASIL. **Decreto no 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.
- BRASIL. **Lei no 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa [,] Estratégia nacional de defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/ENDPND_Optimized.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Notícias. **MJSP conhece experiências exitosas de operações integradas das forças de segurança pública nos EUA**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 27 jun. 2019a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1561645801.28>. Acesso em: 28 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria de Operações Integradas. **Inauguração do Centro Integrado de Operações de Fronteira/CIOF**. [Brasília, DF: Secretaria de Operações Integradas], 2019b. Disponível em: <https://seopi.info/2019/12/19/inaugurado-o-centro-integrado-de-operacoes-de-fronteira-ciof/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira:** interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2659>. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Política de segurança pública nas regiões de fronteira da união europeia:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016c. Disponível em: http://www.seguranca.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/politicas-de-seguranca-na-uniao-europeia.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança pública nas fronteiras:** diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016d. Disponível em: http://www.seguranca.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/diagnostico_socioeconomico_final.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança pública nas fronteiras:** sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016e. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2666/1/sumario-executivo_final.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.

CHASTINET, T.; GUEDES, M. Porto do pó: a máfia dos Balcãs que leva droga de Santos para a Europa. **R7**, São Paulo, 15 ago. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/porto-do-po-a-mafia-dos-balcas-que-leva-droga-de-santos-para-a-europa-15082018>. Acesso em: 15 dez. 2019.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **The EU policy cycle to tackle organised and serious international crime.** Brussels: European Union, 2017. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021.

CUSICANQUI, J.J. El PCC opera en Bolivia, según informes de Brasil y de la FELCN. **La Razón**, Bolívia, 4 Nov 2012. Disponível em: <https://www.la-razon.com/nacional/2012/11/26/el-pcc-opera-en-bolivia-segun-informes-de-brasil-y-de-la-felcn/>. Acesso em: 4 nov. 2021.

DANTAS, P.; CLEMENTE, I. Colômbia anuncia captura de Beira-Mar. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2204200135.htm%0D>. Acesso em: 22 dez. 2019.

DIAS, C. N. Consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista e a nova configuração do poder. **L'Ordinaire des Amériques**, Toulouse, n. 216, p. 1-16, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/orda/1086#quotation>. Acesso em: 4 nov. 2021.

DIAS, C. N.; DARKE, S. From dispersed to monopolized violence: expansion and consolidation of the Primeiro Comando da Capital's Hegemony in São Paulo's prisons. **Crime, Law and Social Change**, [s. l.], v. 65, n. 3, p. 213-225, 2016.

DROGAS: um debate científico. **Entreteses**. São Paulo: UNIFESP, n. 6, jun. 2016. Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/dci/images/DCI/revistas/Entreteses/Entreteses_06_2016.pdf. Acesso em: 5 nov. 2016.

EDWARDS, A.; GILL, P. (ed.). **Transnational organised crime: perspectives on global security**. London: Routledge, 2003.

FERREIRA, M. A. Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). **Trends in Organized Crime**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 148-165, 2019.

FERREIRA, M. A. S. V. Estudos críticos da paz e crime organizado transnacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 113, p. 29-50, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6643>. Acesso em: 3 nov. 2021.

FERREIRA, M. A. S.; MEDEIROS, J. L. de. Cooperação militar contra o crime organizado: Brasil e Paraguai no combate ao narcotráfico (1988–2017). **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, 23, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/59596>. Acessos em: 3 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2014 a 2017**. ed. especial. São Paulo: FBSP, 2018a. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2018**. 12. ed. São Paulo: FBSP, 2018b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranc%C3%A7a-P%C3%BCblica-2018.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2019**. 13. ed. São Paulo: FBSP, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.

FRONTEX. **Risk analysis for 2020.** Warsaw: European Border and Coast Guard Agency, 2020. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/publications/frontex-releases-risk-analysis-for-2020-vp0TZ7>. Acesso em: 3 nov. 2021.

GALTUNG, J. Cultural violence. **Journal of Peace Research**, [s. l.], v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990.

GALTUNG, J. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GRIFFITH, I. L. From Cold War geopolitics to post-Cold War geonarcotics. **International Journal**, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 1, 1993.

HISAYASU, A. PCC 10 anos: o poder geográfico. **Estadão**, São Paulo, 2016a. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/poder-geografico>. Acesso em: 15 dez. 2019.

HISAYASU, A. PCC 10 anos: o poder financeiro. **Estadão**, São Paulo, 2016b. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/poder-financeiro>. Acesso em: 15 dez. 2019.

HISAYASU, A. PCC 10 anos: o poder de “Estado”. **Estadão**, São Paulo, 2016c. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/poder-de-estado>. Acesso em: 15 dez. 2019.

HISAYASU, A.; TOMAZELA, J. M. PCC avança na fronteira e explode empresa no maior roubo da história do Paraguai. **Estadão**, São Paulo, 24 abr. 2017. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pcc-avanca-fronteira-e-explode-empresa-no-maior-roubo-da-historia-do-paraguai,70001750624>. Acesso em: 15 dez. 2019.

KAWAGUTI, L. Drogas: ação em Santos sugere conexão entre facção e tráfico internacional. **BBC Brasil**, São Paulo, 31 mar. 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140331_drogas_brasil_llk. Acesso em: 15 dez. 2019.

KONIG, M. Guerra na fronteira do Brasil com o Paraguai muda controle da droga. **Folha de S. Paulo, São Paulo**, 7 jul. 2016. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/guerra-na-fronteira/guerra/guerra-na-fronteira-do-brasil-com-o-paraguai-muda-controle-da-droga.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LAMPE, K. V. **Organized crime**: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance. New York: SAGE Publications Inc., 2016.

LESSING, B.; WILLIS, G. D. Legitimacy in criminal governance: managing a drug empire from behind bars. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 113, n. 2, p. 584-606, 2019.

MACHADO, L. O. **Drug Trafficking network in the amazon river drainage basin**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

MACHADO, L. O. Espaços transversos : tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Geopolítica das drogas:** textos acadêmicos. Brasília, DF: FUNAG, 2011. v. 1, p. 99-106.

MACHADO, L. O. et al. O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. **Território, população e desenvolvimento**, [s. l.], p. 51-76, 2005. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/07/2005-Desenvolvimento-faixa-de-fronteira-Retis.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MENEGUETTI, A. I.; FERREIRA, M. A. S. Transnational gangs in South America: the expansion of the Primeiro Comando da Capital to Paraguay. **Urban Crime: an International Journal**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 29-53, 2020.

MARKS, G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: CAFRUNY, A. W.; ROSENTHAL, G. G. (org.). **The state of the European Community volume 2:** the maastricht debates and beyond. [S.l.]: Lynne Rienner Pub, 1993. p. 391-411.

MAXX, M. Destrinchando a maconha paraguaia. **Publìca**, São Paulo, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/08/destrinchando-a-maconha-paraguaia/>. Acesso em: 18 dez. 2019.

MCCARTHY, D. M. P. **An economic history of organized crime:** a national and transnational approach. London: Routledged, 2011.

MUNGIANU, R. Frontex: towards a common policy on external border control. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 359-385, 2013.

NEVES, A. J.; SILVA, J. C.; MONTEIRO, Licio Caetano do Rego (Orgs.) . **Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira - Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

NEVES, A. J.; BAPTISTA, G. C.; ENGEL, C. L.; MISSE, M. (Orgs.). **Segurança Pública nas Fronteiras - Arco Central**. 1. ed. Brasília: Biblioteca do Ministério da Justiça, 2016.

NEVES, A. J.das; GIMENEZ, H. M.; OLIVEIRA, M. A. Integração transfronteiriça em segurança pública: desafios brasileiros à luz da experiência da União Europeia. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (org.).**(Re) definições das fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, 2018. p. 73-86.

NEVES, A. J. das; SILVA, G. R. da; LUDWIG, F. J. Comando de Operações de Divisas: um modelo de policiamento para o Brasil e o mundo. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L.S. (org.). **(Re) definições das fronteiras:** desafios para o século XXI. 3. ed. Foz do Iguaçu: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, 2019. p. 65-96.

NEVES, Y.; BETANCUR, M. PCC-Ndrangheta, la alianza criminal internacional que inunda Europa de cocaína. **InSght Crime**, [s. l.], 8 ago. 2019. Disponível em: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/pcc-ndrangheta-la-alianza-criminal-internacional-que-inunda-europa-de-cocaina/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

NICASO, A.; LAMOTHE, L. **Angels, mobsters & narco-terrorists:** the rising menace of global criminal empires. Ontario: John Wiley & Sons, 2005.

RIBEIRO, A.; CORRÊA, H. A guerra perdida contra o tráfico na fronteira com Paraguai. **Época**, [Rio de Janeiro], 12 jul. 2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/07/guerra-perdida-contra-o-trafico-na-fronteira-com-o-paraguai.html>. Acesso em: 18 dez. 2019.

SÁNCHEZ SERRANO, R. Ciudades fronterizas de Bolivia: condiciones socioeconómicas y bienestar social. **Temas Sociales**, La Paz, n. 42, p. 117-145, 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/pdf/rts/n42/n42_a07.pdf. Acesso em: 5 nov. 2021.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira:** um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Preograma de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/16/teses/581220.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021.

STEIMAN, R.; RIBEIRO, L. **As cidades gêmeas e suas conexões internacionais.** Rio de Janeiro: Grupo Retis, Universidade Federal do Rio de Janeiro , 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **União Europeia e Brasil trabalham juntos para combater o crime organizado nas prisões.** Brasília, DF: Delegação da União Européia no Brasil, 17 jul. 2019. Disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/65593/uniao-europeia-e-brasil-trabalham-juntos-para-combater-o-crime-organizado-nas-prisoes_pt. Acesso em: 28 dez. 2019.

Refugiados venezuelanos nas fronteiras do Brasil durante a pandemia da covid-19: uma análise a partir dos estudos de segurança

Venezuelan refugees at the borders of Brazil during the covid-19 pandemic: an analysis based on security studies

Resumo: A pandemia da Covid-19 impactou incisivamente nas questões migratórias em Roraima, produzindo efeitos tanto nos fluxos de migrantes e refugiados vindos da Venezuela, como também na gestão dos processos migratórios realizada por governos, organizações internacionais e atores civis. O presente trabalho tem como objetivo apresentar e expor a situação dos refugiados venezuelanos nas fronteiras brasileiras durante a pandemia do Coronavírus, analisando o fluxo migratório a partir dos estudos de segurança internacional, sob a teoria de Buzan e Weaver. Para isto, foi realizado um clipping sobre a atuação da Operação Acolhida, deflagrada pelo Exército Brasileiro em 2018, considerada uma Força-Tarefa Logística Humanitária, focando nas ações desenvolvidas durante a pandemia. Torna-se necessário e urgente a cooperação colaborativa e solidária entre os agentes nacionais e transnacionais para mitigar o sofrimento das pessoas que se encontram vulneráveis, como os refugiados, que antes do fechamento da fronteira, chegavam diariamente em grande número ao território brasileiro.

Palavras-chave: clipping; Covid-19; Operação Acolhida; refugiados; segurança social.

Abstract: The Covid-19 pandemic had an incisive impact on migration issues in Roraima, producing effects both on the flows of migrants and refugees coming from Venezuela, as well as on the management of migration processes carried out by governments, international organizations and civil actors. This article aims to present and expose the situation of venezuelan refugees on the brazilian borders during the Coronavirus pandemic, analyzing the migratory flow based on International Security Studies, under the theory of Buzan and Weaver. For this, a clipping was carried out on the performance of Operation "Acolhida", launched by the Brazilian Army in 2018, considered a Humanitarian Logistics Task Force, focusing on the actions developed during the pandemic. Collaborative and solidary cooperation between national and transnational agents is necessary and urgent to alleviate the suffering of people who are vulnerable, such as refugees, who arrived daily in large numbers to brazilian territory before the border was closed.

Keywords: clipping; Covid-19; Operation "Acolhida"; refugees; social security.

Luís Guimarães Vaz 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado - Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
luisavaz1604@gmail.com

João Batista de Aguiar Filho 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado - Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
joaoaguiarf@gmail.com

Recebido: 15 ago. 2021

Aprovado: 28 out. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

As fronteiras nacionais se abrem e fecham de tempos em tempos, apesar da busca constante da ordem liberal em se reinventar, como na atual conjuntura epidêmica da Covid-19. Atormentada pelo crescimento do nacionalismo e pelo poder econômico de países não ocidentais, a era moderna enfrenta uma epidemia com redução de acessos às fronteiras. As linhas que desenham o fechamento de acessos estão sendo traçadas para dentro dos aglomerados sociais dos Estados, na medida em que o trabalhador migra para casa após o encerramento do trabalho, não sendo bem-vinda (o) em seu próprio lar. Os conglomerados de isolamento e centros de segregação assemelham-se para os indivíduos a centros de detenções, e claramente, isso apresenta-se como um processo sem volta para a globalização liderada pela OMC (Organização Mundial do Comércio), UE (União Europeia) e Zonas de Comércio Livre com base em normas liberais (GHOSH e CHAUDHURY, 2020). As ideias liberais de John Locke devem enfrentar um inegável fato, a situação atual requer medidas de prevenção necessárias que são desconfortáveis ao mundo anterior à pandemia e que se assemelham a aparelhos repressivos para os interesses liberais, já que para Locke, um estado de perfeita liberdade seria aquele que resguarda os direitos as posses e as pessoas, conforme a conveniência de seus interesses, dentro dos limites de proteção aos direitos naturais dos indivíduos, que são o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Mas isto deveria acontecer num fluxo natural, sem a necessidade da permissão ou de dependência da boa vontade advinda de outro homem (LOCKE, 1978).

A pandemia da Covid-19 gerou turbulência sem precedentes em múltiplas forças, tanto nos arbítrios políticos, como nos sociais, econômicos e epidemiológicos no mundo todo (GREER, et al. 2021). Este momento é um “período de guerra”, que acentua a percepção sobre três antigas crises: a falada crise ecológica; a crise do capitalismo de ordem global; e a crise biológica, evidenciada na atual pandemia da Covid-19. O aparato governamental não foi capaz de proteger seus cidadãos contra o agravamento de tais problemas, ao invés disso, legitimou os meios para que fosse possível chegarmos a essa situação, o que permite a indagação: sobre qual validade permanecem os Estados Nacionais? Esta questão é de difícil resposta, mas de certo modo, podemos elucidar que os Estados se amparam numa fronteira invisível que surgiu com o vírus, na qual se equilibram em garantir a vida de seus habitantes e atrasar as mortes promovidas pela propagação da doença (GHOSH e CHAUDHURY, 2020).

No Brasil, a primeira notificação oficial de pessoa portadora da Covid-19 aconteceu em 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo. Em todo território nacional a gestão dos processos migratórios e os fluxos de circulação foram fortemente afetados, devido às medidas sanitárias adotadas para o enfrentamento da doença (GREER, et al. 2021), fronteiras porosas de acesso internacional também sofreram com essa ambivalência entre a hospitalidade de acesso e a hostilidade do fechamento, uma delas foi a fronteira com a Venezuela, em Pacaraima, impactando o fluxo migratório por via terrestre de venezuelanos ao Brasil (TEIXEIRA, 2021). Enquanto a rápida disseminação do vírus revelou o quanto estamos conectados, as medidas epidemiológicas parecem negligenciar aqueles que procuram ajuda em outros países. Para alguns indivíduos não existe momento certo para deixar sua nacionalidade no passado e buscar por um lugar seguro (BRASIL, 2021).

O Brasil desenvolveu ao longo dos anos um perfil de país hospitaleiro e isso se reflete em nossas leis, como pode ser percebido nas mudanças ocorridas desde o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815), de 19 de agosto de 1980, à Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração. O Estatuto em questão foi criado durante o período militar, tendo como principal objetivo resguardar tanto a soberania nacional quanto os interesses brasileiros diante de uma possível ameaça estrangeira, ou seja, o imigrante era visto como um potencial inimigo (CLARO, 2020). Enquanto isso, pode-se observar inúmeras mudanças com a Lei de Migração, na qual garante aos refugiados direito a não deportação em massa em território nacional, proteção e a plena igualdade, que envolve o acesso ao Sistema Único de Saúde (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020).

Apesar dessas mudanças, com a pandemia do novo Coronavírus, a situação dos refugiados venezuelanos, que já era delicada, ficou ainda pior. O fechamento da fronteira está amparado na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, conhecida por “lei de quarentena”, que determinou a restrição temporária de entrada e saída do país por rodovias, portos e aeroportos, com a alegação do governo brasileiro de que o SUS não iria suportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo novo vírus (ASENSI; RIBEIRO; FILPO, 2021). Em muitos casos, a migração funciona como uma forma de acesso à área da saúde, porém, ao chegarem no Brasil, os venezuelanos encontram uma dissonância entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o subsistema de saúde (MOREIRA e TORELLY, 2021).

Sendo assim, é evidente os impactos negativos da pandemia da Covid-19 em todas as esferas ao redor do mundo, principalmente em relação às questões sociais e humanitárias, essencialmente para as populações vulnerabilizadas. Uma dessas populações vulnerabilizadas, como foi visto anteriormente, são os refugiados que saem de seus países em busca de condições melhores de vida. Os venezuelanos têm sentido o impacto da crise social e humanitária vivida na Venezuela e potencializada pela pandemia, onde mesmo havendo a potencial contaminação pelo vírus, muitos ainda buscam o refúgio em outros países, sendo um deles o Brasil. Esse artigo tem por objetivo geral descrever o movimento migratório na fronteira de Roraima e Venezuela durante a pandemia e observar os impactos ocorridos, principalmente, em relação à Operação Acolhida, analisando a partir dos Estudos de Segurança.

2 Fontes e métodos

A fim de atingir o objetivo proposto, sendo ele: apresentar e expor a situação dos refugiados venezuelanos nas fronteiras brasileiras durante a pandemia do Coronavírus, analisando o fluxo migratório a partir dos Estudos de Segurança, primeiramente, foram analisadas as contribuições de Barry Buzan e os Estudos de Segurança aplicados à agenda de segurança social. Em relação à metodologia, foi utilizado o *clipping*, ferramenta de comparação de informações, que permite compreender a visão dos veículos de comunicação sobre determinado assunto. Ou seja, o *clipping* trata-se de um recorte das notícias veiculadas na mídia que retratam um mesmo objeto de estudo por diferentes ângulos, abordando perspectivas positivas, negativas e/ou neutras (CARVALHO; MOREIRA; CORDEIRO, 2018).

Este artigo será dividido em seis partes, no primeiro momento se contextualiza o problema a partir da introdução; na segunda parte apresenta-se o marco metodológico; na terceira parte é ilustrado a teoria de Buzan e Weaver sobre a nova agenda da segurança internacional; na quarta parte é relatado a origem do aumento do fluxo de migração venezuelana para o estado de Roraima, e os atores que atuam neste ambiente; em sua quinta parte é demonstrado o método *clipping* com as informações da Operação Acolhida; por fim, na sexta parte apresenta-se as conclusões do estudo.

3 Barry buzan e a agenda de segurança social no cenário internacional

Os estudos de segurança enfrentam novos desafios com o colapso da União Soviética e o fim do cenário de conflito bipolar com os EUA, ainda no início da década de 90, período em que muitas publicações foram influenciadas pelo fim da bipolaridade, e questionavam a própria natureza dos estudos publicados até então, que tinham como foco a rivalidade entre as duas superpotências e as ameaças de uma guerra nuclear entre ambas. Teóricos e teorias que tinham um escopo mais amplo sobre o tema de segurança ganharam maior notoriedade após este episódio, como a Escola de Copenhague, que teve um papel importante na evolução dos Estudos de Segurança Internacional (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020).

A Escola de Copenhague foi uma organização de teóricos que discutiram a teoria de securitização, desenvolvendo um conjunto de conceitos e de quadros analíticos que viabilizassem a análise de segurança internacional sob uma perspectiva de maior abrangência, desenvolvida por Barry Buzan e outros autores (TANNO, 2003). O conceito de securitização como uma construção social que apoia os princípios desenhados por Onuf, um pioneiro do construtivismo, justifica que o mundo é uma construção social criada por meio dos discursos e das relações sociais, ou seja, para que um assunto específico seja percebido como um problema de segurança, ele deve primeiro ser necessariamente declarado um problema por algum ente de importância social, este processo de securitização pode ser observado através das análises de discursos.

Buzan e Weaver, dois dos mais respeitados autores da Escola de Copenhague, propuseram uma nova forma de analisar o tema segurança, substituindo-o por uma abordagem holística da segurança das comunidades humanas e das nações. Eles examinam o distinto caráter e dinâmica da segurança em cinco setores: militar, político, econômico, ambiental e social (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020). Teoricamente há distinções conceituais entre os setores político e militar, mas o que Buzan aponta é a existência de uma intercambialidade parcial que une as duas forças no processo de constituição do governo, pois ambos estão ligados ao propósito do Estado, no enfrentamento de questões de dupla direções: para dentro, para a construção doméstica e vida do Estado, e para fora, para sua posição e relação com os outros membros do sistema internacional.

A respeito das questões de segurança militar surgiram indagações principalmente sobre a atuação em âmbito interno e externo, pelas quais as comunidades humanas estabelecem e mantêm os maquinários no governo, pois o exercício do governo ultrapassa o simples uso da força. Ou seja, em termos e condições de legitimidade política, o limite em que é aceito os recursos militares é tão importante quanto as considerações militares. Na prática, a agenda da segurança militar gira em torno da

capacidade dos governos de mantê-los contra ameaças internas e externas, mas também pode haver necessidade de envolver o uso do poder militar na defesa dos Estados ou governos contra ameaças à sua própria existência, fazendo uma manutenção do seu *status quo*, como no caso do surgimento de migrantes ou ideologias rivais.

No que tange a sociedade, a análise da segurança social parte daquelas ideias e práticas que identificam os indivíduos como membros de um grupo social. A sociedade tem a ver com identidade, a autoconcepção de comunidades e de indivíduos que se identificam como membros de uma comunidade. Estes laços identitários são distintos, embora muitas vezes emaranhados com o espectro político organizacional, preocupada com o governo. O foco tem sido a política institucional do Estado, e consequentemente dos setores político e militar. Se um se aproxima da nação, outro setor entra em cena, a sociedade.

A agenda de segurança social é definida por diferentes atores em diferentes eras e regiões, mas um dos problemas mais comuns que foram vistos como ameaça à segurança social é a migração, de modo a alterar a identidade por consequência da mudança na composição da população. O deslocamento de pessoas pelo espaço geográfico é um velho hábito humano em sua história. Podemos considerar que esta migração ocorra por um problema de despovoamento, as pessoas podem tomar decisões individuais para se mudarem por diversas razões, sejam por razões de praga, guerra, fome, catástrofe natural ou políticas de extermínio.

A migração opera mais intensamente como dinâmica intrarregional e região vizinha. É mais fácil migrar em uma distância curta do que em uma longa e por impulsos culturais para viajar para vizinhos do que para lugares distantes. Diferentes sociedades têm diferentes vulnerabilidades e isto dependerá de onde e como as suas identidades são constituídas. O despovoamento ameaça a identidade social ao ameaçar seus indivíduos, mas não é especificamente uma parte da lógica de identidade do setor social, exceto talvez nos casos em que políticas de extermínio são motivadas pelo desejo de eliminar uma identidade num caso extremo, tal como acontece com o desemprego e o crime, estas são ameaças principalmente para indivíduos, apenas se eles ameaçam o colapso da sociedade estatal, eles se tornam questões de segurança social (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

4 A crise migratória venezuelana, o estado de Roraima e os atores envolvidos

O fluxo dos venezuelanos migrando para outros países aumentou significativamente a partir do ano de 2015, momento em que diversos países do continente americano, incluindo o Brasil, tiveram um aumento significativo no número de registros da presença de venezuelanos refugiados em seus territórios (SIMÕES, 2017). No início deste ano (2015), poucos venezuelanos se estabeleceram no país, havia um movimento crescente na fronteira Brasil-Venezuela de cidadãos venezuelanos para realizarem compras de diversos produtos, principalmente alimentos e medicamentos, mas poucos se mantinham no território. No entanto, a partir de 2016 o fluxo de venezuelanos para o Brasil aumentou ao longo do ano, este novo movimento migratório vinha em procura de serviços médico-hospitalares e com o intuito de permanecer no país. A Venezuela dispõe de faixa de fronteira com outros países, os estados venezuelanos mais a Sul e Leste fazem divisa apenas com o Brasil e Guiana, os limites com os estados do Amazonas e Roraima, mas a porta de entrada dos refugiados acaba sendo por Roraima por causa do acesso (CERÁVOLO; FRANCHI, 2020).

Roraima é um estado localizado mais ao norte do Brasil e dispõe de fronteiras secas com Venezuela e Guiana. A capital de Roraima, Boa Vista, é a única capital brasileira localizada no hemisfério Norte do globo. Isso interfere na contagem das estações do ano com relação ao resto do país (VIDIGAL, 2021). O estado possui características peculiares, como o afastamento do centro político-econômico e a demarcação de 46% do estado como de terra indígena e apresenta problemas de ilícitos fronteiriços e ambientais na faixa de fronteira. O estado possui uma população de 576.568 habitantes (IBGE, 2018 apud CERÁVOLO; FRANCHI, 2020) e uma renda anual de 11 milhões de reais. Além disso, a rede elétrica é desconectada com a rede elétrica nacional, e recebe energia provinda da hidrelétrica de Guri, na Venezuela.

O que chama a atenção são as causas que fomentam essa grande migração para o estado de Roraima, mais especificamente para o país que origina esse grande fluxo de pessoas migratórias, o país vizinho as fronteiras nacionais, a Venezuela, que tampouco sofre algum problema ambiental grave ou passa por algum período de guerra. Mas quais são ou foram os problemas que se tornaram tão graves a ponto dos cidadãos venezuelanos deixarem o seu país? (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020). O autor Gustavo da Frota Simões, adjunto da Universidade Federal de Roraima (UFRR) avalia que a crise na Venezuela tem sua origem anterior ao ano de 2015, e divide a crise em três faces: uma econômica, uma política e uma social (SIMÕES, 2017).

Na última década a Venezuela apresentou um Índice de Desenvolvimento Humano relativamente alto (0,634), superior ao dos países vizinhos na América do Sul e Caribe (ex: Brasil 0,611 e Colômbia 0,592). O país foi um dos Estados fundadores da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960, juntamente com Irã, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita. Atualmente, a OPEP controla mais de 80% das reservas comprovadas de petróleo mundiais. O autor Tássio Franchi, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) avalia cada uma das três frentes da crise venezuelana, com isto, constrói-se a seguinte tabela.

Tabela 1 – As três frentes da crise na Venezuela

Política	O país sofre com a falta de manutenção de preceitos democráticos, marcada pela ascensão de um governo com inclinações socialista, na qual não há alternância de poder, comprometendo a gerência e o equilíbrio entre os três poderes, por consequência, acomete os poderes legislativo e judiciário, e afeta a capacidade de refrear ou fiscalizar as ações do poder executivo.
Econômica	O país não possui suficiente produção nacional que atenda as necessidades de demandas do mercado interno, ficando excessivamente à mercê das relações de importações. Apesar da Venezuela deter quase um quarto das reservas de petróleo, a famigerada queda do preço do petróleo no mercado internacional afetou diretamente o poder de aquisição do país.
Social	As crises política e econômica promoveram uma crise profunda e aguda no setor social. Os altos índices de criminalidade, atribuídos a falta de acesso da população a suplementos básicos, como o de alimentos e medicamentos, tornam-se um dos principais motivos para que os indivíduos deixassem a Venezuela, razões apontadas pelos migrantes que chegaram ao Brasil em 2017.

Fonte:Franchi, 2019.

Este problema tem origem na década de 1970, após o ano de 1973, a alta valorização do petróleo, principalmente, pela criação da Petróleos de Venezuela (1976), quando o Estado venezuelano passou a ter um maior controle sobre seu petróleo e, consequentemente, obteve uma parte maior de divisas. Isto possibilitou o país a comprar em larga escala produtos alimentícios com preços baixos e de boa qualidade no comércio exterior. A produção interna de alimento não foi capaz de competir com o mercado estrangeiro, fatidicamente ocorreu um atrofamento na indústria alimentícia, que foi se desestruturando com o passar do tempo, até chegar ao ponto de não conseguir promover o auto abastecimento. Apesar de diversos presidentes e ministros da agricultura tentarem promover um quadro de produção melhor para os produtores locais desde os anos 1980, a importação de produtos básicos se manteve por conta dos dividendos da produção petrolífera. Contudo, a partir da segunda década dos anos 2000, mais especificamente a partir de julho de 2014, ocorreu uma queda sistemática dos preços do petróleo no mercado internacional, afetando o poder de compra da Venezuela, por consequência, ficou incapaz de suprir as demandas do consumo interno. Além disso, as subsequentes crises econômicas e políticas, resultaram em uma crise social que tem se manifestado, sobretudo, na ampliação da insegurança interna. O resultado dessas crises e da falta de segurança física interna é o que alguns autores identificam como “diáspora venezuelana”, por causa do seu processo migratório que teve início em 2005 (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020).

Por não poderem e/ou não quererem voltar ao seu país, por diversos motivos, muitos venezuelanos buscam o Brasil como refúgio e, por isso, segundo o autor Thiago Augusto Lima Alves, eles são considerados migrantes internacionais forçados, que cruzam as divisas nacionais de seus países em busca de proteção. Conforme a definição do ACNUR, os refugiados são aqueles que estão fora de seu país natal por temor aos seus direitos fundamentais por motivo de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou a opinião política. Isso também ocorre devido à violência generalizada, grave violação dos direitos humanos e conflitos internos; portanto os refugiados não podem ou não querem voltar a seu país de origem porque não contam com proteção estatal (ASENSI; RIBEIRO; FILPO, 2021).

4.1 O estado de Roraima e a operação acolhida

A Operação Acolhida que, segundo o portal oficial do Governo Federal é coordenada pela Casa Civil, opera em três eixos, sendo eles: o ordenamento de fronteira (prevê documentação, vacinação e operação de controle do Exército Brasileiro); acolhimento (compreende oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde); e, por fim, a interiorização (objetivo de inclusão socioeconômica).

A operação conta com a participação de 11 ministérios, além de organizações da sociedade civil e organismos internacionais, dando oportunidades de inclusão socioeconômica aos refugiados e migrantes. Para se ter noção da importância desse tipo de operação de logística humana, a operação em questão já realizou mais de 217 mil atendimentos sociais; mais de 46 mil venezuelanos foram reconhecidos pelo Brasil como refugiados; além disso, mais de 255 mil CPFs foram emitidos. Outrossim, foram concedidos cerca de 155 mil pedidos de residência. Em relação

às Forças Armadas, também segundo o portal do Governo Federal, aproximadamente, 4 mil militares já participaram das ações de acolhimento. Segundo informações do site do Governo Federal, a operação:

Atingiu a marca de 50 mil refugiados e migrantes venezuelanos interiorizados em três anos. Eles foram acolhidos em mais de 670 municípios brasileiros após chegarem ao Brasil em busca de um futuro melhor com emprego e acesso a serviços de educação e saúde. A interiorização é um dos eixos da Operação Acolhida, que leva voluntariamente venezuelanos de Roraima e Manaus para outras cidades como forma de inclusão socioeconômica, para reduzir a pressão populacional nessas regiões e oferecer melhores oportunidades aos migrantes e refugiados (BRASIL, 2021, n.p.).

Já em relação aos dados de refúgio no Brasil em 2020, segundo a 6^a edição da Refúgio em Números do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a partir dos dados fornecidos pela Polícia Federal, no ano de 2020, o Brasil recebeu, no total, 28.899 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Ainda segundo essa edição, houve uma variação negativa (-65%) quando comparado ao ano de 2019, quando o país recebeu 82.552 solicitações. Ainda em relação aos números:

A maior parte das pessoas que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, em 2020, possuíam a nacionalidade venezuelana, ou tinham na Venezuela o seu país de residência habitual. Foram 17.385 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que corresponderam a cerca de 60,2% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas pelo Brasil naquele ano (SILVA et al. 2021, p. 9).

Quanto às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas pelo Conare no ano de 2020 [...] analisou 63.790 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, com destaque para o número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado venezuelanos, 46.192 solicitações, que corresponderam a 72,4% do total de solicitações apreciadas pelo Comitê (e por sua Coordenação-Geral) em 2020 (SILVA et al., 2021, p. 16).

Quanto às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas pelo Conare no ano de 2020 [...] analisou 63.790 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, com destaque para o número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado venezuelanos, 46.192 solicitações, que corresponderam a 72,4% do total de solicitações apreciadas pelo Comitê (e por sua Coordenação-Geral) em 2020 (SILVA et al., 2021, p. 16).

Em relação à Região Norte, o estado de Roraima concentrou o maior volume de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2020. No ano de 2020, 75,5% das solicitações apreciadas pelo Conare foram registradas nas UFs que compõem esta região. Estes solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado tinham como origem, principalmente, a Venezuela (43.183) (SILVA et al., 2021).

5 Estações anemométricas

É evidente a vulnerabilidade na qual vivem os refugiados, além da invisibilidade que foi reforçada durante a pandemia do novo Coronavírus. Diante do que foi exposto, o presente trabalho irá realizar uma clipagem sobre os refugiados venezuelanos durante a pandemia do Coronavírus, expondo as características e ações ocorridas no decorrer desse período, analisando a partir da teoria dos Estudos de Segurança de Buzan e Weaver e a Escola de Copenhague. Ocorreu uma diminuição das informações e dados divulgados pelo Governo Federal, quanto pelas mídias tradicionais sobre o fluxo migratório e a Operação Acolhida neste período, devido às adversidades da situação. O fechamento das fronteiras dificultou o acesso dos refugiados a condições dignas de vida, impactando, muitas vezes, a saúde dos mesmos.

Fica evidente que o fechamento das fronteiras se trata de uma decisão política de cunho liberal, pois pode se observar que é paradoxal as alegações oficiais, na qual argumentam que as restrições da circulação de refugiados na fronteira Brasil-Venezuela foram medidas tomadas por precaução de saúde pública, afirmando que a situação se deu por “motivos sanitários relacionados aos riscos de contaminação pelo coronavírus”. O bloqueio ocorreu quando a Venezuela possuía apenas 33 casos registrados, enquanto as fronteiras aéreas do Brasil com a Europa mantinham-se abertas, mesmo após a divulgação dos registros de dezenas de milhares de casos que foram confirmados no continente europeu. Restringiu-se o acesso às fronteiras terrestres nacionais, que é a principal forma de travessia das pessoas em busca de proteção e refúgio, ao passo que as fronteiras aéreas, incluindo a própria Venezuela, permaneciam abertas. A portaria ainda estabelece punições aos refugiados: deportação e inabilitação de pedido de refúgio caso o estrangeiro descumpra a restrição (BRASIL, 2020 apud RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020).

Essa decisão por parte do Governo Federal evidencia mudanças das ações ligadas à Política Externa Brasileira e a tradição do Brasil como um país diplomático. Um desses marcos foi a saída do Brasil do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular em 2019, gerando um “desconforto diplomático”, que indicou uma alteração na postura do país em relação à tal questão humanitária, além de romper com uma abordagem histórica do país em relação a migrações e refúgio (SILVA; BAHDUR, 2020). Em contrapartida, quando o estado do Amazonas estava com seu sistema de saúde em colapso, o presidente venezuelano Nicolás Maduro, liberou carga de oxigênio hospitalar da White Martins produzida no país para o estado em questão (MADURO, 2021).

Ainda sobre essas medidas e protocolos, logo no início da pandemia, segundo artigo de Verdélia (2020) publicado no dia 18 de março de 2020 no portal Agência Brasil, o governo restringiu temporariamente a entrada de venezuelanos por 15 dias por meios terrestres, alegando que caso a medida fosse descumprida, o migrante seria deportado e não poderia solicitar refúgio no

Brasil. Além disso, essa medida se estendeu posteriormente. Atualmente, há uma nova portaria em vigor, a 655 de 23 de junho de 2021, que, segundo o ACNUR (2021b), permite a entrada excepcional de venezuelanos em território brasileiro por motivos humanitários, porém as fronteiras brasileiras continuam fechadas.

A crise humanitária na qual a Venezuela se encontra vem se estendendo a alguns anos e com uma piora desde o início da pandemia, além de não ser foco na Agenda Internacional. Perante isto, e analisando as reportagens de diversas mídias, pôde-se extrair algumas situações ocorridas a fim de verificar o impacto da pandemia para os refugiados e para as ações da Operação Acolhida, que serão expostas abaixo. Ainda sobre o impacto do fechamento das fronteiras, segundo o portal Agência Senado, do Governo Federal, publicado no dia 23 de abril de 2021, a pandemia intensificou e agravou a situação dos refugiados, pois:

A Comissão Mista sobre Migrações Internacionais e Refugiados debateu nesta sexta-feira (23) a situação dos refugiados durante a crise sanitária no Brasil. Especialistas apontaram que o fechamento de fronteiras com outros países para impedir a transmissão do coronavírus contraria convenções internacionais e torna mais precário o acesso dos refugiados a direitos básicos (TEIXEIRA, 2021, n.p.).

No ano de 2020 o Governo Federal lançou um benefício financeiro para fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise da epidemia. Em relação à dificuldade do governo a contemplar a todos durante este período, segundo Vidigal (2021), ocasionou consequências aos refugiados, os que conseguem o auxílio acabaram por ajudar outros migrantes em situação mais vulnerável. A dificuldade ao acesso a auxílio levou alguns, por vezes, a trabalharem no mercado informal, apesar das restrições impostas, muitos outros ficaram sem fonte de renda. Vale ressaltar que, refugiado sem situação regular no Brasil, também possuem direito ao auxílio emergencial, mas houve interrupção no pagamento e até mesmo uma dificuldade em retirar os documentos para tal. Outro ponto importante destacado na notícia citada anteriormente, é a questão do mundo/atividades terem se tornado, em grande parte, digital, porém, esse “mundo” digital não chegou para todo mundo, pois muitos não têm acesso à internet móvel e, muito menos à um dispositivo móvel.

De acordo com a notícia veiculada pela Veja, no dia 10 de setembro de 2020 e atualizada no dia 05 de março de 2021 (COM A PANDEMIA..., 2021), devido a pandemia, aproximadamente, 6.000 venezuelanos voltaram do Brasil (fato que houve um grande alarde pelo regime de Maduro, a fim de desencorajar venezuelanos a deixarem o país), pois muitos dos refugiados eram dependentes de renda informal, sem renda, acabaram despejados dos locais de moradia. Isso caracteriza-se como um fluxo migratório misto. Outra questão infeliz e agravada pela pandemia foram os casos de abuso sexual de mulheres, segundo Martinez (2020), o fechamento das fronteiras e, consequentemente, de “rotas seguras”, colocaram mulheres e crianças em situação de vulnerabilidade, como os de abusos sexuais, sequestros e tráfico nas rotas informais. Além disso, aumentaram a ocorrência de xenofobia e discriminação com os migrantes e refugiados.

Ainda sobre os impactos da pandemia para os refugiados venezuelanos, segundo o site do Governo Federal, publicado no dia 28 de maio de 2021, o Ministério da Cidadania participou da conferência internacional, realizada pela Organização das Nações Unidas, para debater sobre o acolhimento dos mesmos e as necessidades dos mesmos a fim de construir iniciativas para garantir ações e apoio ao grupo. Também na reportagem consta que:

O governo brasileiro, por sua boa atuação na Operação Acolhida, foi convidado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) a integrar a Conferência de doadores da Plataforma R4V – Resposta a Venezuelanos e Venezuelanas. Com o tema “Pessoas refugiadas e migrantes invisíveis da Covid-19: impactos desproporcionais em grupos de proteção especial”, o evento ocorreu de 24 a 28.05 (BRASIL, 2021a, n.p.).

A Operação Acolhida possui apoio da Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela, que foi criada em 2018 a pedido do Secretário Geral da ONU, que solicitou ao ACNUR e à OIM que coordenasse respostas operativas e de integração interagências em relação aos refugiados e migrantes venezuelanos, entre suas funções/responsabilidades principais constam: elaboração de um plano de resposta harmonizado (RMRP); coordenação estratégica das ações das agências da ONU e da sociedade civil; articular as ações de apoio a Operação Acolhida; monitoramento das atividades; e, por fim, as relações com doadores. A plataforma em questão, segundo o portal da OIM Brasil, publicado no dia 13 de maio de 2021, apoiou a Operação Acolhida na retomada dos atendimentos aos refugiados e aos migrantes venezuelanos em Manaus.

Divulgado no portal do Governo Federal, no dia 21 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020), houve um investimento de mais de R\$ 630 milhões no ano de 2020 na Operação Acolhida, para promover a inclusão dos refugiados no território nacional, além de afirmar que, desde o início da pandemia, as ações do governo brasileiro contribuíram para a interiorização de mais de 6,5 mil venezuelanos. Porém pôde-se perceber uma diminuição na interiorização durante a pandemia devido às medidas e protocolos de fechamento das fronteiras.

Ainda sobre a Operação Acolhida, segundo a reportagem do O Globo, publicada no dia 07 de julho de 2021 (OPERAÇÃO..., 2021), apesar desse investimento ter ocorrido em 2020, afirma que a operação corre risco de ser interrompida por falta de recursos, além disso, Braga Netto, ministro da Defesa, afirma que essa interrupção pode “comprometer a reputação do Brasil”. Netto ainda afirma que o orçamento atual dessa operação só permite manter as ações até o fim de julho deste ano, além de pedir mais 178,9 milhões de reais para que ela continue até março de 2022. De acordo com o Ministro da Defesa, em março de 2021 a operação contava com 13 abrigos com capacidade máxima para 7.642 imigrantes, onde eram oferecidas 10 mil refeições por dia (OPERAÇÃO..., 2021). Além disso, o Ministério da Defesa encaminhou um ofício ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República e anexo a ele uma nota técnica que afirma que o pedido é “urgente e imprescindível”. O valor pedido à Economia foi calculado de acordo com a média de gastos nas operações (OPERAÇÃO..., 2021). Segundo a reportagem veiculada no Correio Braziliense no dia 27 de dezembro de 2020, a partir das informações do jornal O Estado de São Paulo, afirma que os militares querem deixar a operação. Ainda segundo a reportagem:

O Ministério da Defesa discute no governo Jair Bolsonaro como retirar as Forças Armadas da Operação Acolhida, criada para receber e atender venezuelanos. Considerada modelo pelas Nações Unidas e um dos raros trunfos internacionais do governo, a operação está prestes a completar três anos e sofreu mudanças de dinâmica por causa da redução do fluxo de imigrantes provocado pela pandemia da covid-19 (MILITARES..., 2020, n.p.).

Em relação à estrutura, observa-se que:

Entre os militares, a Operação Acolhida é classificada como Força Tarefa Logística Humanitária. O comando é do Exército, que cede espaços no 3º Pelotão Especial de Fronteira em Roraima para receber os imigrantes. Eles também trabalham em Boa Vista, capital do Estado, e Manaus (AM), cidades que concentram os venezuelanos e têm abrigos. A cada três meses, militares da Marinha, da Aeronáutica e principalmente do Exército são deslocados de vários comandos do País para assumir como o contingente da vez (MILITARES..., 2020, n.p.).

Os militares, além da logística, estão também presentes na segurança e no atendimento à saúde, juntamente com outros órgãos. Na reportagem ainda expõe que:

Os generais dizem que esse "desvio" de função, como classificam, ocorre por pressão política e social, além da falta de pessoal e organização em outros órgãos de governo. Apesar da vontade de sair da Acolhida, os militares preveem dificuldades em encontrar outro órgão capaz de assumir as principais tarefas operacionais - o atendimento na ponta aos refugiados e imigrantes que escapam da crise generalizada na Venezuela (MILITARES..., 2020, n.p.).

Segundo Capomaccio (2021), a situação dos imigrantes no Brasil se agravou durante a pandemia. Conforme acrescenta a pesquisadora, especialista em migração e refugiados, Patrícia Nabuco, apesar do governo brasileiro reconhecer os venezuelanos como pessoas refugiadas, ainda existem muito preconceito e discriminação, principalmente, pelo fato de que muitos procedimentos estão apenas em português e não em outros idiomas, além de funcionários públicos que nem sempre estão preparados para trabalhar com essa população. Outro ponto importante é a dificuldade da revalidação de diploma aqui no Brasil. A reportagem ressalta que:

Durante a pandemia, os refugiados não foram considerados nas políticas públicas, muitos perderam o emprego e não tiveram acesso ao auxílio emergencial. Os imigrantes usam o RNM – Registro Nacional Migratório, reconhecido desde 2017 -, só que o acesso a ele era feito com o número de RG, documento que imigrantes e refugiados não possuem. Além disso, outros problemas foram enfrentados desde o primeiro ano de pandemia, como a proibição tanto de entrada quanto de saída de estrangeiros no País (CAPOMACCIO, 2021, n.p.).

Por fim, a última reportagem analisada no presente trabalho, veiculada na Folha de São Paulo, no dia 16 de junho de 2021, afirma que o mundo precisa fazer mais pelos refugiados venezuelanos, sendo que o custo de não agir agora põe em risco a estabilidade regional. Ainda segundo a reportagem:

A pandemia agravou ainda mais as dificuldades, aumentando os numerosos riscos que os venezuelanos enfrentam quando tentam alcançar a segurança. As medidas de confinamento prolongado dificultam as tentativas de encontrar emprego por parte dos refugiados e migrantes. As mulheres e as jovens, em especial, estão expostas a riscos ainda maiores de exploração e xenofobia (O MUNDO..., 2021, n.p.).

Na reportagem ainda fala sobre a importância da integração social e econômica na América Latina e a insuficiência do apoio internacional, principalmente, em relação à ONU, cujo financiamento conseguiu suprir apenas metade das necessidades financeiras para a causa.

6 Considerações finais

O Pós-Guerra Fria ficou marcado pela extensão do conceito de Segurança Internacional, na qual as migrações internacionais passaram a ser pensadas dentro dessa perspectiva da área de segurança. Certificado isto, observa-se que os impactos na agenda de segurança internacional, mais especificamente na agenda de segurança regional, tornam a crise migratória venezuelana um problema de instabilidade securitária internacional, pois não só o Brasil recebe pessoas refugiadas, como também a Colômbia, Peru, entre outros países. Porém muitas destas nações não possuem boas condições para recebê-los e, segundo o próprio ACNUR, alguns refugiados estão chegando a um ponto de extrema insalubridade, mesmo havendo políticas internacionais para o acolhimento, e as dificuldades enfrentadas pelos refugiados são agravadas na situação atual, principalmente em relação às questões econômicas e sociais.

A pesquisa também observou que a pandemia da Covid-19 impactou incisivamente nas questões migratórias em Roraima, produzindo efeitos tanto nos fluxos de migrantes e refugiados, como também na gestão dos processos migratórios realizada por governos, organizações internacionais e atores da sociedade civil. Apesar de já haver um consenso anterior de que a cooperação entre as nações produz bons resultados ao lidar com os fluxos migratórios, os eventos recentes deixaram isto mais evidente. Torna-se necessário e urgente a cooperação colaborativa e solidária entre os agentes nacionais e transnacionais para mitigar o sofrimento das pessoas que se encontram vulneráveis, como os migrantes em situação de refúgio, que antes do fechamento da fronteira, chegavam diariamente em grande número ao território nacional. Isto evidencia a importância de cada vez mais haver investimentos em operações interagências, focadas na integração social e econômica da América do Sul, a fim de buscar uma estabilidade no continente.

A despeito da existência da Operação Acolhida, ocorreram impactos nas atividades da operação, que afetaram três eixos dos trabalhos: ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização. A interiorização dos refugiados e migrantes, que não foi completamente paralisada

durante este período, teve alguns dos seus status de atuação comprometidos, como a interiorização abrigo-abrigo e a interiorização por vagas de emprego. Além disso, houve a necessidade da criação da Área de Proteção e Cuidado (APC) de modo a permitir o isolamento de casos suspeitos e confirmados de COVID-19.

Em relação à análise de mídia realizada no presente artigo, foi possível perceber que não houve uma abordagem eficiente sobre os refugiados durante a pandemia, havendo poucas reportagens acerca da realidade dos mesmos. Porém, é evidente os impactos negativos da mesma, principalmente, em relação aos fluxos migratórios, impactando também as ações realizadas pela Operação Acolhida, que foi paralisada, porém, a partir da clipagem, não se pôde apurar por quanto tempo. Apesar destes impactos negativos, tem havido um esforço de grande importância dos atores envolvidos na busca por soluções efetivas na proteção dos solicitantes de refúgio venezuelanos, apesar dos limitados recursos para conter a disseminação da Covid-19.

Por fim, a pandemia evidenciou maior necessidade de colaboração e solidariedade entre as nações para o enfrentamento desta situação. O Brasil necessita da ajuda humanitária do ACNUR para auxiliar na questão dos refugiados, e neste contexto, as relações internacionais entre os países e instituições não serão – ou não deveriam ser – as mesmas. Medidas isolacionistas e fechamento de fronteiras não resolverão os problemas vividos atualmente, apenas se agravaram ao serem negligenciados. É necessário, neste novo cenário internacional, pensarmos novas formas de refutar antigos empasses sociais, buscando caminhos traçados pela ciência, a fim de ampliar a cooperação internacional.

Autoria e Colaborações

Todos os autores participaram de modo equivalente na elaboração do artigo.

Referências

ACNUR. **ACNUR no Brasil.** Brasília, DF: ACNUR no Brasil, 2021a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

ACNUR. **Entrada e regularização migratória de venezuelanos no Brasil:** nova portaria 655 de 23 de junho de 2021. Brasília, DF: ACNUR no Brasil, 2021b. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/regularizacao-migratoria-e-entrada-de-venezuelanos-no-brasil/>. Acesso em: 1 ago. 2021.

ASENSI, F.; RIBEIRO, G. M. de A; FILPO, K. P. L. (org.). **Perspectivas do direito à saúde.** Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Notícias e conteúdo. **Governo Federal investe mais de R\$ 630 milhões em 2020 na Operação Acolhida para promover a inclusão de refugiados.** Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 21 ago. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/desde-o-inicio-da-pandemia-governo-federal-ja-contribuiu-para-a-interiorizacao-de-mais-de-6-5-mil-venezuelanos-pela-operacao-acolhida>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Notícias e conteúdo. **Ministério da Cidadania participa de conferência internacional sobre impactos da pandemia na acolhida de migrantes venezuelanos e indígenas.** Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 28 maio 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerio-da-cidadania-participa-de-conferencia-internacional-sobre-impactos-da-pandemia-na-acolhida-de-migrantes-venezuelanos-e-indigenas>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Seus direitos. Refúgio. **Conare.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Notícias. Cidadania e assistência social. **Operação Acolhida interioriza mais de 50 mil venezuelanos para começarem uma vida nova no Brasil.** Brasília, DF: 20 abr. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/04/operacao-acolhida-interioriza-mais-de-50-mil-venezuelanos-para-comecarem-uma-vida-nova-no-brasil>. Acesso em: 16 jul. 2021.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. **Security:** a new framework for analysis. Colorado: LynneRiennerPublishers, 1998.

CAPOMACCIO, S. Situação de imigrantes no Brasil se agrava durante pandemia. **Jornal da USP**, São Paulo, 5 maio 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/situacao-de-imigrantes-no-brasil-se-agrava-durante-pandemia/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CARVALHO, C. M. da S.; MOREIRA, B. R. da C.; CORDEIRO, T. B. da S. Proposta de modelos de relatórios de clipping diário e semestral. **Conexões: Revista de Relações Públcas e Comunicação Organizacional**, Manaus, v. 1, n. 1, p. 48-67, jan./jun. 2018.

CERÁVOLO, L. E. S.; FRANCHI, T. A resposta brasileira à imigração venezuelana recente em Roraima. **Revista de Ciências Militares**, Lisboa, v. 8, n. 2, p. 235-260, nov. 2020. Disponível em: https://www.ium.pt/?page_id=5714. Acesso em: 8 nov. 2021.

CLARO, C. de A. B. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional IPEA**, Brasília, DF, n. 26, set. 2019/abr. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

COM A PANDEMIA, cerca de 6.000 venezuelanos voltaram do Brasil. **Veja**, São Paulo, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/com-a-pandemia-cerca-de-6-000-venezuelanos-voltaram-do-brasil/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

FRANCHI, T. Operação Acolhida: a atuação das forças armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, Fort Leavenworth, ed. brasileira, jan. 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

GHOSH, A. K.; CHAUDHURY, A. B. R. Migrant workers and the ethics of care during a pandemic. In: SAMADDAR, R. (ed.). **Borders of an epidemic: covid-19 and migrant workers**. Kolkata, India: Mahanirban Calcutta Research Group, 2020. p. 01-30.

GREER, S. L. et al. **Coronavirus politics: the comparative politics and policy of COVID-19**. Michigan: Universityof Michigan Press, 2021.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MADURO autoriza e empresa vai buscar oxigênio para hospitais do Amazonas na Venezuela. **Exame**, Rio de Janeiro, 15, jan. 2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/maduro-autoriza-e-empresa-vai-buscar-oxigenio-para-hospitais-do-amazonas-na-venezuela/>. Acesso em: 1 ago. 2021.

MARTINEZ, M. Mulheres fugindo da Venezuela são alvos de abuso em meio a fronteiras fechadas. **CNN Brasil**, [São Paulo], 22 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/11/22/mulheres-fugindo-da-venezuela-sao-alvos-de-abuso-em-meio-a-fronteiras-fechadas>. Acesso em: 18 jul. 2021.

MILITARES querem deixar operação que acolhe venezuelanos. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 27 dez. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/12/4897144-militares-querem-deixar-operacao-que-acolhe-venezuelanos.html>. Acesso em: 30 jul. 2021.

MOREIRA, E.; TORELLY, M. (org.). **Soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados no contexto do fluxo venezuelano no Brasil**. Brasília, DF: Organização Internacional para as Migrações - OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/OIM%20_solucoes_duradouras_para_ind%C3%ADgenas_migrantes%20web.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

O MUNDO precisa fazer mais pelos refugiados venezuelanos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/06/o-mundo-precisa-fazer-mais-pelos-refugiados-venezuelanos.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2021.

OIM. News. **Plataforma R4V apoia Operação Acolhida na retomada dos atendimentos a refugiados e migrantes venezuelanos em Manaus**. Brasília, DF: Organização Internacional para as Migrações - OIM, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/plataforma-r4v-apoia-opera%C3%A7%C3%A3o-acolhida-na-retomada-dos-atendimentos-refugiados-e-migrantes>. Acesso em: 25 jul. 2021.

OPERAÇÃO de ajuda a refugiados venezuelanos corre risco de ser interrompida por falta de recursos, diz Defesa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/operacao-de-ajuda-refugiados-venezuelanos-corre-risco-de-ser-interrompida-por-falta-de-recursos-diz-defesa-25095879>. Acesso em: 29 jul. 2021.

RODRIGUES, I. A.; CAVALCANTE, J. R.; FAERSTEIN, E. Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/KJshrr5QR8hXFFRqhy6Qv3g/?lang=pt#ModalTutors>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SILVA, G. J. et al. **Refúgio em números**. 6. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Observatório das Migrações Internacionais, 2021.

SILVA, S. C.; BAHDUR, D. H. Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular: uma análise sobre a saída do Brasil e seus reflexos. In: PRÓ-ENSINO: MOSTRA ANUAL DE ATIVIDADES DE ENSINO DA UEL, 2., 2020, Londrina. **Anais** [...]. Londrina: UEL, 2020. Disponível em: <http://anais.uel.br/portal/index.php/proensino/article/view/1407/1287>. Acesso em: 8 nov. 2021.

SIMÕES, G. Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país. **Mundorama**: Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, Brasília, DF, p. 45-55, 2017. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=23834>. Acesso em: 31 out. 2017.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

TEIXEIRA, R. Pandemia agrava situação de refugiados, aponta debate. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Senado notícias**. Brasília, DF: Senado Federal, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/04/pandemia-agrava-situacao-de-refugiados-aponta-debate>. Acesso em: 18 jul. 2021.

VERDÉLIO, A. Governo restringe temporariamente entrada de venezuelanos no Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/governo-restringe-temporariamente-entrada-de-venezuelanos-no-brasil>. Acesso em: 26 jul. 2021.

VIDIGAL, L. Para enfrentar a pandemia, refugiados no Brasil se ajudam em iniciativas e redes de auxílio. **G1**, [s.l.], 24 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/03/24/para-enfrentar-pandemia-refugiados-no-brasil-se-ajudam-em-iniciativas-e-redes-de-auxilio.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2021.

A securitização da fronteira brasileira diante da crise migratória venezuelana: análise do processo de ordenamento da fronteira na perspectiva das Operações Controle e Acolhida

The securitization of the Brazilian border in the face of the Venezuelan migration crisis: analysis of the border ordering process from the perspective of Operations Controle and Acolhida

Resumo: Este artigo investiga a atuação dual das Forças Armadas Brasileiras nas respostas do Governo Brasileiro ao aumento do fluxo migratório na fronteira do estado de Roraima em decorrência da crise política venezuelana, as Operações Controle e Acolhida. Com base na teoria da Escola de Copenhague, discute-se a relação entre as operações no que tange ao ordenamento da fronteira, eixo estruturante comum a ambas as iniciativas. Colocamos em teste a resposta nacional apoiada na observação participante estruturada feita pelos autores inseridos cada um em uma das operações. A questão central abordada, especificamente, questiona se a migração venezuelana está sendo securitizada através das operações Acolhida e Controle, e qual a influência de cada uma neste processo. Como resultado realizamos a confrontação teórica com os principais conceitos da Escola de Copenhague e discutimos o processo de securitização, ressaltando os impactos na percepção de segurança projetada em nível nacional e internacional, questionando o (des) equilíbrio entre os objetivos propostos para cada uma das operações e seus resultados nos campos da segurança e humanitário.

Palavras-chave: Exército Brasileiro; Migração. Operação Acolhida; Operação Controle; Securitização.

Abstract: This article investigates the dual role played by the Brazilian Armed Forces in the Brazilian Government's responses to the increase in the migratory flow on the border of the state of Roraima as a result of the Venezuelan political crisis, the operations Controle and Acolhida. Based on the theory of the Copenhagen School, the relationship between the operations regarding the ordering of the border, a structuring axis common to both initiatives, is discussed. We put the national response to the test, supported by structured participant observation made by the authors who were each inserted in one of the operations. The central issue addressed, specifically, asks whether Venezuelan migration is being securitized through the operations Controle e Acolhida, and what is the influence of each in this process. As a result, we carried out a theoretical confrontation with the main concepts of the Copenhagen School and discussed the securitization process, highlighting the impacts on the perception of security projected at national and international level, questioning the (im)balance between the proposed objectives for each of the operations and its results in the security and humanitarian fields.

Keywords: Brazilian Army; Migration; Operation Acolhida; Operation Controle; Securitization.

Guilherme de Araujo Grigoli 
Exército Brasileiro. Comando Militar do Planalto.
Brasília, DF, Brasil.
guigrigoli@gmail.com

Vanderson Mota de Almeida 
Exército Brasileiro. 1ª Brigada de Infantaria de Selva.
Boa Vista, RR, Brasil.
vandersonalmeidapqdt@gmail.com

Recebido: 26 set. 2021

Aprovado: 04 nov. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

As crises migratórias e seus efeitos são um dos maiores desafios vividos pelos estados na busca do equilíbrio entre os sentimentos de humanidade e de nacionalidade. A coexistência entre o sentimento de pertencimento nacional e a perspectiva de suporte internacional aos países fronteiriços estão no centro das discussões políticas, que extrapolam os locais onde as crises ocorrem, a percepção social das áreas afetadas e os atores que participam do processo. Se tornam, sem dúvida alguma, questões que orbitam nos alinhamentos políticos, nas relações internacionais entre países e organismos internacionais e, sobretudo, na percepção da sociedade que recepciona e nos recepcionados.

Em todas as grandes crises migratórias em andamento, como na guerra da Síria, ou no caso do Sudão do Sul, ou ainda na questão venezuelana abordada neste artigo, alguns pontos dirigem a discussão nacional e internacional. Entre elas, o processo de securitização como forma de alavancagem de recursos; o discurso da mídia atuando como formulador da percepção social; a disputa econômica no processo de equilíbrio pós inserção destas comunidades e o respeito às diferenças culturais durante a integração das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Apesar da vasta literatura internacional sobre migrações, a compreensão da singularidade de cada uma das crises humanitárias nos leva a necessidade de investigar com maior profundidade a dinâmica dos processos adotados pelo Brasil em relação ao fluxo migratório venezuelano. Este processo necessita ser pensado sob perspectiva da complexidade como marco de análise do objeto de estudo, considerando que as articulações existentes têm caráter temporário, mutável, caótico, que exibem comportamentos não triviais e auto-organizados; cuja resposta depende da capacidade de adaptação via aprendizado ou evolução, requerendo uma elevada integração de conhecimentos e competências.

Assim, entender a natureza da crise venezuelana é um dos fatores fundamentais para pensar a análise proposta por este artigo, uma vez que a essência do evento em si pode demonstrar nuances intrínsecas a resposta do Brasil, mas, particularmente as articulações criadas neste contexto. A crise venezuelana se estende por mais de 16 anos nos quais os últimos cinco têm tomado a atenção internacional pelos impactos migratórios sobre os países fronteiriços e pelo movimento de fragilização estatal que o país tem caminhado.

Corrupção, suspeita de fraude eleitoral, aumento de denúncias sobre violação de direitos humanos, indícios de perseguição política e aumento da repressão estatal conduziram a coexistência de dois governos um sob a liderança de Nicolás Maduro, apoiado no cenário internacional por China, Rússia e Cuba; e, outro sob os auspícios de Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional da Venezuela, autodeclarado presidente, suportado pelos Estados Unidos, Brasil e Colômbia. Cabe ressaltar que a divisão dos países em relação ao apoio internacional reflete a natural busca pela inserção geopolítica das suas presenças na América do Sul. Brasil e Colômbia, por motivos geográficos, naturalmente espelham questões de segurança em relação a questão migratória, tornando-se atores protagonistas na recepção de venezuelanos, e por conseguinte, na oposição ao atual regime do país, ao qual atribuem a responsabilidade a crise migratória. No que tange a China, Rússia e Estados Unidos não se pode afastar a forte questão econômica que envolve a relação deste com um dos países mais ricos da América do Sul.

Somada a instabilidade política, o país vive sob grave crise econômica que acumula superinflação na casa de 10.000.000%; encolhimento do Produto Interno Bruto na ordem de -18,9% em 2018, -20,2% em 2019 e -26,8% em 2020 (WORLD BANK, 2018; TRADING ECONOMICS, 2021); redução da empregabilidade; grave desabastecimento de gêneros de primeira necessidade; interrupções frequentes no fornecimento de insumos críticos, como água potável, energia elétrica e combustível; sistema de saúde colapsado, agravado nos últimos anos pela pandemia do COVID-19 e com grande parte de sua população em situação de fragilidade social análoga à situação de escravidão.

Este cenário levou ao movimento de êxodo de cerca de 5,4 milhões de refugiados e migrantes da Venezuela, dos quais 4,6 milhões migraram para a própria região da América Latina e Caribe, incluindo cerca de 1 milhão em situação irregular (R4V, 2021). No Brasil, entre janeiro de 2017 e agosto de 2021, foram concedidos 159.451 registros ativos de residência para venezuelanos, 67.165 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e 48.082 venezuelanos foram reconhecidos como refugiados (BRASIL, 2021a). Esses números fazem desse movimento migratório a maior crise humanitária na América Latina, levando a adoção de uma resposta à gestão da crise migratória venezuelana por parte do Estado brasileiro, das Organizações de Apoio Internacional Humanitário (OAIH) e das Organizações Não Governamentais (ONG) fortemente marcada pela multiplicidade de esforços, pela ação colaborativa e por uma abordagem ampla e integrada.

Os decretos 9.285 (BRASIL, 2018a) e 9.286 (BRASIL, 2018b) reconheceram a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela e iniciaram a estruturação do principal organismo de gerenciamento conjunto da crise, definindo-se a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal (MIGON; GRIGOLI, 2019). Como resultado dos supracitados decretos, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais nº 03/2018 (BRASIL, 2018c) e nº 04/2018 (BRASIL, 2018d) estabelecendo parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle, respectivamente (OLIVEIRA, 2018).

2 Metodologia

Em termos epistemológicos, esta pesquisa insere-se no confronto entre o paradigma estratégico-realista e o construtivista, isto posto pois a abordagem da Escola de Copenhague se encontra na posição intermediária do debate sobre os estudos de segurança; sendo na visão dos realistas clássicos alvo de críticas ao permitir a expansão da agenda de segurança, o que consideram atitude política; ao passo que para os construtivistas, a proposta de dividir a agenda de segurança em setores temáticos equivale à objetivação (ou naturalização) dos setores escolhidos e, por conseguinte, a uma interferência na construção social da segurança (ERIKSSON, 1999).

Desta feita, este trabalho trata de dinâmicas expressas dentro do contexto de construção da percepção sobre a questão migratória, principalmente, sobre a questão do ordenamento da fronteira e do discurso que envolve os fatos atrelados a Operação Controle e a Operação Acolhida, buscando levantar uma perspectiva de como determinados agentes envolvidos, direta ou indiretamente, trabalham na construção, ou não, do discurso de securitização que permeiam as respostas a eventos transfronteiriços de grande vulto como a crise migratória venezuelana.

Metodologicamente, esta pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa permite a construção de um quadro holístico da situação e a investigação de um tema em profundidade (BUI, 2014). Os métodos utilizados foram essenciais para elucidar e aprofundar a compreensão das operações que o Estado Brasileiro desenvolve em paralelo, bem como identificar como o discurso de securitização que se projeta nelas. Através do estudo de caso, analisa-se a situação específica para, por meio da indução, encontrar padrões e construir uma conclusão, tendo sido priorizado o estudo de caso único, decorrente da peculiaridade da resposta humanitária adotada pelo Brasil no que tange ao ineditismo da articulação entre setores privado e público, tal qual aponta Yin (2018).

Duas técnicas de geração de dados foram utilizadas, a pesquisa documental e a observação participante estruturada. Para o primeiro, as fontes primárias usadas foram documentos da Força Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum) como manuais, protocolos, memorandos, diretrivas e relatórios, bem como documentos da 1^a Brigada de Infantaria de Selva (1^a Bda Inf Sl) coletados pelos autores. As fontes secundárias foram livros de autores no campo dos estudos de Segurança Internacional, Migrações e Securitização, bem como artigos de revistas acadêmicas com foco na dinâmica abordada, quando possível direcionada à situação da crise venezuelana. As publicações utilizadas foram preferencialmente recentes em inglês, espanhol e português, publicadas a partir de 2018, data do agravamento da crise na Venezuela e da criação da FT Log Hum, até os dias atuais.

Por outro lado, o presente estudo de caso foi realizado com o auxílio de observação estruturada pelos autores do artigo. Tendo ambas ocorrido no ano de 2020; sendo uma delas em Boa Vista - Roraima, envolvendo a participação direta do pesquisador no local do evento investigado (ABIB; HOPPEN; HAYASHI JÚNIOR, 2013), exercendo a função de oficial de operações da 1^a Bda Inf Sl, Grande Unidade responsável pelo desenvolvimento das ações relativas à Operação Controle e, a segunda exercida pelo outro autor como coordenador militar do Núcleo Regional 11, pertencente a FT Log Hum, sobre a qual recai as ações da Operação Acolhida. Ressalta-se aqui que essa técnica foi utilizada não apenas para gerar dados, como ocorre com frequência, mas também para embasar sua interpretação. Nesse sentido, o status profissional e a posição dos autores favoreceram a discussão dos dados e, também, contribuíram para a interpretação dos resultados sobre o fenômeno (ANGROSINO, 2009).

Desta forma este artigo investiga se o processo de ordenamento da fronteira pode ser considerado como um movimento securitizado; analisando a atuação do Exército Brasileiro como ator de duas operações, uma de caráter humanitário (Operação Acolhida) e outra de caráter de segurança (Operação Controle). Dito isso, a questão norteadora deste artigo será a seguinte: “Há securitização da crise migratória venezuelana, através da resposta adotada pelo governo brasileiro?”

Por fim, além da introdução e destas considerações metodológicas, o presente artigo está dividido em quatro seções. Segue-se uma revisão de literatura focada nos principais conceitos do processo de securitização abordados pela Escola de Copenhague, que auxiliará em todo o debate teórico deste trabalho. Na quarta e quinta seção, aborda-se o ordenamento da fronteira sob a perspectiva da Operação Controle e da Operação Acolhida. Na sexta seção estão sintetizadas as conclusões obtidas pelo confronto entre as perspectivas apresentadas à medida que se debate o processo de securitização no contexto estudado.

3 A Escola de Copenhague e Securitização da Migração

A extensa literatura produzida no contexto da definição do conceito de securitização passa por autores seminais que trabalharam uma nova e abrangente abordagem para estudos de segurança, incluindo nesse contexto a segurança societal. Com base nesta percepção conceitual, a discussão foi ampliada para se pensar seus impactos nas migrações, seus efeitos nas regiões impactadas e nas políticas migratórias adotadas. Cientes de que este processo ganha formas específicas dentro de cada contexto regional, diversos autores têm estudado e trabalhado as nuances do fenômeno migratório que o Brasil vive em função da crise venezuelana, discutindo a securitização ou não desta e, principalmente, pensando os impactos sobre as pessoas em vulnerabilidade e sobre a sociedade receptora (CERÁVOLO, 2020). O quadro a seguir apresenta os principais trabalhos e seus autores que auxiliaram na revisão conceitual, permitindo a expansão e aprofundamento das análises que balizaram este artigo.

Quadro 1 – Abordagem teórica e seus principais autores

Temas Discutidos	Autores
Abordam os conceitos puros e as contribuições da Escola de Copenhague para os Estudos de Segurança Internacional	Wendt (1992) Buzan, Wæver e Wilde (1998) Tanno (2003) Rudzit (2006) Peoples e Vaughan-Williams (2010) Wæver, Estrada e de Matos (2015) Silva e Pereira (2019)
Abordam o debate da securitização dos processos migratórios, sejam eles forçados ou voluntários	Huysmans(2000) Póvoa Neto (2007) Bracante e Reis (2009) Bourbeau (2011) Fassin (2011) Patrício (2011) Oliveira (2014)
Abordam o processo migratório brasileiro com enfoque na Venezuela e seus efeitos sobre o Brasil	Aragón (2009) Franklin (2012) Paiva e Leite (2014) Simões (2017) Franchi (2019, 2020) Jubilut e Silva (2020) Silva e Albuquerque (2021)

Fonte: Elaborado pelos autores numa expansão de Cerávolo (2020).

Para fins desta abordagem trabalharemos os principais conceitos que tem impacto direto sobre a migração, não obstante o entendimento de que as teorias da Escola de Copenhague vêm se modificando e seus conceitos base já não são os cunhados inicialmente. Assim para fins desta análise compreenderemos o termo segurança, securitização e complexo de segurança como apresentado por Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 23, grifo nosso):

Segurança é o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende. **Securitização** pode então ser vista como uma versão extrema da politização. [...] Segurança é, assim, uma prática autorreferida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real, mas porque é apresentada como ameaça.

Para compreender o processo de securitização é preciso compreender três categorias operacionais essenciais ao processo de securitização, elas são: 1) objetos referentes; (2) agente securitizador e os (3) atores funcionais; estes interagem para que ocorra sucesso no processo de securitização de um tema, que dependem da análise dos discursos de securitização e da recepção da audiência; da identificação do agente securitizador, justificando-se os motivos pelos quais esse agente é responsável pelo movimento de securitização; e das análise das medidas emergenciais adotadas para lidar com as ameaças existenciais e sua respectiva legitimação por parte da audiência (SILVA; PEREIRA, 2019).

Compreendidos estes processos e as categorias, é preciso que se entenda que a leitura do processo de securitização na literatura é divergente e existem duas razões para tal fato. A primeira diz respeito a que tanto o *sim* quanto o *não* poderão vir acompanhados de justificativas históricas e empíricas ou de argumentos filosóficos entendidos como moralmente superiores (BRANCANTE; REIS, 2009) é, portanto, uma noção de percepção de quem analisa o fato. A segunda diz respeito aos limites entre a Politização e a Securitização, apesar de Buzan, Waever e Wilde (1998) diferenciarem a politização da securitização de um assunto, ao afirmar que o segundo processo oferece ferramentas extraordinárias (além da política e, muitas vezes, da ordem jurídica) para a solução do problema, compreender a linha para pensar e aplicar essas condições é extremamente complexa, uma vez que entre os conceitos há tênuas diferenças conforme são abordados.

Quando analisamos o processo de securitização das migrações precisamos considerar dois pontos essenciais a este debate que dividem os autores, o primeiro deles se refere a questão da *segurança societal* que Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 8) definem como “respeito à sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis de evolução, de padrões tradicionais de língua, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais”, o que colocaria a questão da migração como um conflito entre a nação receptora constituída pelos elementos apresentados na definição e os migrantes, sob a visão de que a migração por si poderia constituir ameaça aquela.

Por outro lado, autores críticos ao conceito de segurança societal, apontam que o processo de securitização, só é válido na discussão da imigração se voltado estritamente para combater o terrorismo e o crime organizado, só deve existir se for para eficientemente eliminar a criminalidade transnacional, e não simplesmente antagonizar os indivíduos culturalmente diferentes como

aponta Bigo (2001) a securitização não afeta a sobrevivência, e sim a intolerância com relação às diferenças; que mudanças sociais e históricas são percebidas como ameaça ou, em outras palavras, que um fenômeno estrutural é transformado em um adversário.

Neste contexto, é fundamental compreender que qualquer fenômeno pode evoluir da condição de não-politizado até securitizado, passando pela situação de politizado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Reside entre o politizado e o securitizado, talvez, a maior questão de análise, pois suas fronteiras são tênues e dependentes da profundidade com que se questiona as variáveis da teoria. O quadro 2 apresenta resumidamente as principais características para definir estes estados, e por consequência se pensar o movimento da questão migratória venezuelana no Brasil.

Quadro 2 – Evolução do processo de securitização pela Escola de Copenhague

	Não Politizado	Politicizado	Securitizado
Presença do Estado	O Estado não se envolve no debate, ou mesmo em ações que demandem sua liderança no processo de solução.	O Estado está presente no debate público como ator essencial ao processo.	O Estado é protagonista uma vez que adota ações fora dos procedimentos políticos normais.
Política Pública	Não são adotadas ou mesmo alteradas as políticas públicas para tratar do assunto.	O Estado adota políticas públicas específicas para tratar do tema, não se trata aqui das políticas genéricas já existentes	O Estado adota políticas públicas de emergência que extrapolam as já existentes
Ameaça existencial	O fenômeno é considerado dentro da normalidade e não traz nenhuma percepção de ameaça para a continuidade do Estado ou da Sociedade.	O fenômeno apresenta implicações para o Estado e para a percepção da Sociedade sobre ele.	O fenômeno é considerado uma ameaça existencial à continuidade da Sociedade ou o Estado.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Buzan; Waever; Wilde (1998) e Buzan; Hansen (2009).

4 Ordenamento da fronteira: Perspectiva da Operação Controle

A Operação Controle foi autorizada pela Diretriz Ministerial nº 04/2018, de 28 de fevereiro de 2018, do Ministério da Defesa, para complementar as ações humanitárias da Operação Acolhida, no estado de Roraima. Ao Exército Brasileiro foi determinada a intensificação da vigília na linha de fronteira entre o Brasil e a Venezuela, especificamente na cidade roraimense de Pacaraima, cidade gêmea de Santa Elena de Uairén, localizada no território venezuelano. Além disso, os eixos rodoviários, principalmente a BR-174, que liga essa região de fronteira à cidade de Boa Vista, capital do estado, passariam a ser monitorados com maior rigor. Tudo com a finalidade de coibir os crimes transfronteiriços e apoiar o controle de migrantes tanto na entrada quanto na saída do Brasil, em coordenação e cooperação com os Órgãos de Segurança Pública.

A fronteira entre a cidade brasileira de Pacaraima e a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén é caracterizada por ser uma fronteira seca e permeável, isto é, sem a presença de obstáculos naturais ou artificiais que dificultem o acesso de imigrantes ilegais. A demarcação entre os países é identificada pela presença de marcos de concreto, ao longo da linha de fronteira, conforme a figura 1. Assim, devido a facilidade de acesso e permeabilidade fronteiriça, o fluxo de imigrantes venezuelanos ilegais, vulneráveis ou não, foi acentuado no início de 2018.

Figura 1 – Marcos de fronteira em Pacaraima, na divisa entre Brasil e Venezuela



Fonte: Foto de Vanderson Mota de Almeida (2021).

Os principais pontos de passagens de imigrantes ilegais venezuelanos se localizam em uma faixa de três quilômetros de fronteira no núcleo urbano de Pacaraima, que vai desde o marco do BV-8 até o local conhecido como “Miangue”, conforme a figura 2. Muitas vezes, atravessadores venezuelanos conduzem os imigrantes para cruzar a fronteira por caminhos alternativos que burlam a entrada legal no Brasil. Essas rotas são utilizadas também por venezuelanos que entram no país para realizar pequenas compras no comércio local e retornam para a Venezuela, praticando o crime de descaminho.

Figura 2 – Fronteira no núcleo urbano de PACARAIMA



Fonte: Adaptado pelos autores do Google Earth (2021).

Segundo dados do IBGE, Pacaraima tinha uma população de 12.000 habitantes, em 2018. O município não tinha infraestrutura para acolher a crescente entrada de imigrantes. “[...] em março de 2018, 9.486 venezuelanos entraram no Brasil pela cidade de Pacaraima, uma média de 316 migrantes diários. Em junho desse mesmo ano, esses números chegaram a 16.200 migrantes mensais oriundos da Venezuela [...]” (ALMEIDA, 2020, p. 68). Além disso, os índices de violência e criminalidade aumentaram consideravelmente, gerando na população um sentimento de insegurança e, até mesmo, de revolta contra os imigrantes. Desta forma, alguns moradores de Pacaraima “optaram por pagar rondas policiais particulares, com o intuito de manter a sensação de segurança em suas casas e estabelecimentos comerciais” (MOREIRA, 2021, p. 30).

Diante desse cenário, o Comando Militar da Amazônia por meio do Plano Operacional Controle, de 25 de abril de 2018, designou a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em Boa Vista, para intensificar as ações de vigiar a linha fronteira com a Venezuela, com o objetivo de coibir delitos transfronteiriços e impedir o ingresso ilegal de imigrantes venezuelanos para o Brasil por meio de rotas clandestinas que desbordavam os postos de controle da Polícia Federal, garantindo que o acesso ao país fosse realizado apenas pelo Posto de Fronteira da BR -174, único acesso legal pelo município de Pacaraima. Além disso, Postos de Bloqueio e Controle de Estradas foram desdobrados na BR-174, no eixo entre Pacaraima e Boa Vista, para controlar o fluxo migratório e o tráfego de veículos estrangeiros.

Figura 3 – Fiscalização da linha de fronteira durante a Operação Controle



Fonte: Foto de Vanderson Mota de Almeida (2021).

Deve-se considerar que parte dos imigrantes entrava de forma legal, pois buscavam uma nova oportunidade de vida no país. Para isso, procuravam legalizar sua situação migratória na Polícia Federal, e quando não tinham um lugar para aguardar essa regularização, ou se estabeleciam em ocupações espontâneas, seja em Pacaraima ou em Boa Vista, ou permaneciam, de forma voluntária, em abrigos da Operação Acolhida. Havia também a migração pendular, isto é, os venezuelanos que, ilegalmente ou legalmente, entravam em Pacaraima para comprar produtos de necessidades básicas, como alimentos, medicamentos e vestimentas, e regressavam para a Venezuela.

Nesse contexto, diariamente, como já apresentado, Pacaraima recebia um considerável fluxo de imigrantes que precisava ser ordenado, num trabalho conjunto entre a Operação Controle, a Operação Acolhida e Órgãos de Segurança Pública (OSP) presentes no município. Em razão desses números, as ações da Operação Controle para controlar a entrada legal ou ilegal de imigrantes era fundamental para que a Operação Acolhida prestasse um atendimento adequado e humanitário para aqueles que, voluntariamente, buscassem os serviços de abrigamento e interiorização, contribuindo para o ordenamento da fronteira e a diminuição das tensões sociais entre brasileiros e venezuelanos na cidade de Pacaraima.

No entanto, o combate aos crimes transfronteiriços era a principal ação da Operação Controle. Para isso, as tropas da 1^a Brigada de Infantaria de Selva realizavam patrulhamentos a pé e motorizados, bem como estabelecia postos de bloqueio e controle de vias urbanas ao longo da linha de fronteira e no centro urbano de Pacaraima. O objetivo era combater o tráfico de

drogas e armas, que porventura viesse a ocorrer oriundo da Venezuela, como também coibir os pequenos roubos e furtos no comércio local, praticados tanto por brasileiros quanto por venezuelanos em situação de vulnerabilidade que buscavam suas necessidades básicas.

Além disso, a presença militar nessa faixa de fronteira executando as ações de vigilância dificultava a atuação de organizações criminosas, sejam brasileiras ou venezuelanas, que buscavam se expandir nessa região por meio da cooptação de imigrantes vulneráveis para o crime organizado, visando o controle do corredor de tráfico de drogas e armas na fronteira entre o Brasil e a Venezuela (OLIVEIRA JÚNIOR et al., 2021).

Um dos principais pontos para a maior efetividade da Operação Controle é a cooperação entre o Exército Brasileiro e as agências localizadas em Pacaraima, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Militar do Estado de Roraima, a Força Tarefa de Segurança Pública, a Polícia Civil e a Receita Federal. Nesse sentido, a 1^a Brigada de Infantaria de Selva promovia reuniões de coordenação com todos os órgãos envolvidos para fomentar o planejamento conjunto com o assessoramento dessas agências.

Em março de 2020, o governo federal restrin giu a entrada de imigrantes venezuelanos no Brasil devido ao avanço do coronavírus no país, através da Portaria nº 120, de 17 de março de 2020, da Presidência da República/Casa Civil (BRASIL, 2020, n.p.), a qual dispunha “sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa”. No decorrer do ano de 2020, outras portarias foram decretadas para revogar as existentes e prorrogar as restrições impostas.

Com o fechamento da fronteira, o fluxo legal de imigrantes praticamente deixou de existir. No entanto, os venezuelanos aumentaram as tentativas de entrada no Brasil pelas rotas clandestinas, principalmente pelo centro urbano de Pacaraima, seja de forma isolada, em família, ou apoiados por atravessadores que cobravam dinheiro para auxiliar na ultrapassagem da fronteira, de maneira ilegal, por locais com facilidade de acesso. Diante desse quadro, a 1^a Brigada de Infantaria de Selva reajustou a execução das ações e dobrou o efetivo militar em Pacaraima, reforçando os postos de bloqueio e os patrulhamentos na linha de fronteira, dificultando a entrada ilegal de imigrantes venezuelanos.

Entretanto, por meio do processo 1001365-82.2021.4.01.4200, de 21 de março de 2021¹, a Justiça Federal determinou a União que “[...] se abstinha de adotar quaisquer atos de deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos imigrantes em situação de acolhimento (hipervulneráveis) pela Força Tarefa Humanitária (Operação Acolhida) em Roraima [...]”, o que impactou nas ações da Polícia Federal, inviabilizando deportações. E ainda que “[...] se abstinha de realizar rondas ostensivas, barreiras de fiscalização ou controles documentais voltados a intimidar e impedir o acesso de pessoas migrantes aos equipamentos de saúde e assistência social, público e privados, disponíveis no Município de Pacaraima [...]”, esta última com poucos reflexos pois os patrulhamentos e bloqueios não tinham como objetivo intimidar ou impedir o acesso de imigrantes vulneráveis ao território nacional, e sim barrar a entrada por rotas ilegais, canalizando o movimento para o marco do BV-8, único acesso legal para entrada no Brasil, no município de Pacaraima.

¹ Processo disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/decisao-liminar-impedimento-a-deportacao-de-migrantes>. Acesso em: 5 dez. 2021.

Em 23 de junho de 2021, o governo federal decretou a Portaria nº 655 (BRASIL, 2021b) que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, devido à COVID-19. No entanto, houve a flexibilização para acolher os estrangeiros por questões humanitárias e a autorização para regularizar os imigrantes que entraram em território nacional a partir de 18 de março de 2020, quando houve o fechamento da fronteira.

Com isso, o fluxo de imigrantes venezuelanos aumentou em direção a cidade de Pacaraima, sendo necessário, mais uma vez, maior intensificação das ações da Operação Controle no município, como o reforço ao efetivo já existente, em aproximadamente cem militares; a ocupação de novos postos de controle na linha de fronteira, principalmente no centro urbano; a realização de patrulhamentos a pé em trilhas e caminhos que permitissem a entrada ilegal de venezuelanos; e maior coordenação entre as ações do Exército Brasileiro com os Órgãos de Segurança Pública.

5 Ordenamento da Fronteira: Perspectiva da Operação Acolhida

O ordenamento da fronteira é uma das tarefas básicas da Operação Acolhida, além do abrigamento e da interiorização. Essa atividade se reveste de importância pois organiza e controla o fluxo de migrantes vulneráveis que entram no país em busca de uma nova oportunidade de vida, seja na situação de refugiado ou solicitante de residência temporária. A execução da Operação Acolhida foi autorizada por meio da Diretriz Ministerial nº 03/2018, sob a coordenação do Ministério da Defesa, com o emprego de pessoal e meios logísticos das Forças Armadas para apoiar e cooperar com os órgãos públicos no desenvolvimento de atividades humanitárias no Estado de Roraima (ALMEIDA, 2020).

Em Pacaraima, a FT Log Hum montou estruturas de apoio para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, regularização migratória e triagem dos imigrantes, pois a infraestrutura existente no município, seja dos órgãos federais, estaduais ou municipais, não era suficiente para atender a demanda diária de venezuelanos que ingressaram por essa região da fronteira (ALMEIDA, 2020).

Nesse sentido, a área do 3º Pelotão Especial de Fronteira, do Exército Brasileiro, foi aproveitada para desdobrar as seguintes instalações de acolhimento de migrantes vulneráveis em Pacaraima: uma Base de Apoio, um Posto de Recepção e Identificação, um Posto de Triagem, um Posto de Atendimento Avançado, um Abrigo indígena e um Alojamento, os quais funcionavam com a cooperação de órgãos e agências responsáveis pela questão migratória, destacando-se a Polícia Federal, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e a Organização Internacional para Migração (ALMEIDA 2020).

Na Base de Apoio, atualmente denominada de Base Pacaraima, localiza-se o Posto de Comando Avançado da Operação Acolhida, que é comandada por um Coronel do Exército Brasileiro. Nesse local são realizadas as coordenações das ações humanitárias e ordenamento da fronteira com as demais instituições presentes. Além disso, na Base existem alojamentos para os militares que integram o contingente da FT Log Hum e um refeitório que proporciona alimentação não só para os militares, mas também para os agentes civis que participam da Operação Acolhida.

O Posto de Recepção e Identificação é chefiado por um oficial superior da FT Log Hum. Nesse local, os migrantes vulneráveis são recepcionados e identificados para início dos processos de regularização migratória, abrigamento e interiorização, sendo que os dois últimos são realizados para aqueles migrantes voluntários. Quanto à regularização migratória, o primeiro passo é o migrante vulnerável optar pelo pedido de refúgio ou de residência temporária. Após a identificação, o migrante deve apresentar seu comprovante de vacinação. Caso não possua, o mesmo é encaminhado ao grupo de imunização para tomar a vacina tríplice viral contra o sarampo, caxumba e rubéola. Em seguida, o migrante vulnerável é encaminhado para o Posto de Triagem (ALMEIDA 2020).

O Posto de Triagem e Identificação também é chefiado por um oficial superior da FT Log Hum. No posto, inicialmente, o migrante vulnerável realiza seu cadastro com a OIM, em caso de solicitação de residência temporária, ou com a ACNUR, no caso de pedido de refúgio. Após isso, obtém os seguintes documentos: o protocolo de pedido de refúgio ou residência temporária, feito pela Polícia Federal; o Cadastro de Pessoa Física, realizado pela Receita Federal; e o cartão do Sistema Único Saúde, confeccionado pela Secretaria Municipal de Saúde de Pacaraima (ALMEIDA 2020).

Já o Posto de Atendimento Avançado é formado por uma equipe de saúde da FT Log Hum. O local é uma estrutura modular hospitalar composta por uma sala de triagem, farmácia, enfermagem e ambulatórios para atender os migrantes em casos de emergência médica, isolamento e vacinação (ALMEIDA 2020).

Quanto ao abrigamento em Pacaraima, o alojamento BV-8 é destinado de forma temporária para os migrantes vulneráveis, sejam homens, mulheres ou famílias constituídas, todos não indígenas, que aguardam vagas em abrigos localizados em Boa Vista. Com relação ao abrigo Janokoida, esse é destinado para os migrantes venezuelanos indígenas da etnia Warao. Ambos os abrigos são gerenciados pela FT Log Hum em cooperação com Organizações Internacionais e Não Governamentais, como a OIM, ACNUR e a Fraternidade Humanitária Internacional (ALMEIDA, 2020).

Em razão da flexibilização da entrada no país para os migrantes vulneráveis, de acordo com a Portaria nº 655, da Casa Civil/Presidência da República, de 23 de junho de 2021, conforme já exposto nesse artigo, a Operação Acolhida passou a regularizar 300 imigrantes vulneráveis, em média, diariamente. A limitação desse número levava em consideração além da capacidade do alojamento BV-8, a disponibilidade de testes rápidos e vacinas contra a COVID-19. “Esse número está de acordo com a capacidade máxima de atendimento proporcionada pelos meios disponíveis” (MIGRANTES..., 2021, n.p.).

Ressalta-se que, diariamente, a Operação Acolhida acomoda no alojamento BV-8 cerca de 400 imigrantes que estão irregulares e sem local para dormir, além dos 1300 migrantes já regularizados que estão aguardando disponibilidade de vagas em abrigos de Boa Vista. Tudo isso com a finalidade de diminuir o número de venezuelanos perambulando pelas ruas de Pacaraima no período noturno.

Finalmente, a Operação Acolhida já atendeu 1.666.413 venezuelanos no Posto de Interiorização e Triagem, em Pacaraima, até 22 de setembro de 2021, conforme a figura 4. Esse processo de ordenamento da Fronteira realizado pela Operação Acolhida e complementada pela Operação Controle possibilitou recepcionar os imigrantes venezuelanos vulneráveis que fugiam da crise humanitária em seu país, contribuindo para o processo de acolhimento e interiorização dos imigrantes para as demais regiões do Brasil.

Figura 4 – Atendimento no Posto Inicial de Triagem (PACARAIMA)

Atendimentos no Posto Inicial de Triagem (Pacaraima)

Agência	Atividade	Qnt	
ACNUR	Pré-registro (a)	75.549	
	Registro final (a)	105.029	
OIM	Pré-registro e registro (a)	103.451	
	Refúgio – Venezuelano (a)	50.183	
Polícia Federal	Residência Temporária – Venezuelano (a)	75.567	
	Agendamento (a)	98.294	
	Renovação Refúgio (a)	3.355	
	Entrega 2ª Via (a)	767	
	Entrega Carteira de Registro Nacional de Migrante (a)	7.883	
	Cadastro de Pessoa Física(a)	110.087	
SOCIOASSISTENCIAL	Ministério da Cidadania (a)	109.221	
	CICV – (Reunião Familiar) (c)	193.066	
	Cruz Vermelha Brasileira (c)	1.447	
	UNFPA (a)	64.826	
	UNICEF	Proteção (a)	47.647
		Super Panas (d)	9.536
VACINAS	DOSES (Aplicadas em 263.380 pessoas) (b)	610.505	
Total de atendimentos realizados no Posto de Triagem:		1.666.413	

Dados acumulados: (a) desde JUN 18; (b) desde OUT 18; (c) desde FEV 20; (d) desde FEV 21.

ATUALIZADO EM 22 SET 21

Fonte: FT Log Hum (2021)²

6 Análises do processo de Securitização

Ao se dialogar com a teoria e prática, inúmeras vezes é necessário retornar às bases conceituais do corpo teórico praticado para, ao confrontá-lo com a realidade, seja possível afastar o que é impressão, o que é influência externa e o que é convencimento anterior do pesquisador. Neste contexto, o tema abordado por este artigo apresenta inúmeras possibilidades de se desviar da análise científica e ser marcado por uma destas armadilhas.

Quanto a impressão, é mais do que notório ao se observar as pesquisas em andamento, em diversos cenários que a mera presença das FA, independente do contexto em que estas estão empregadas, levam a mobilização de parte da comunidade científica no sentido de atrelar um discurso securitizador ao fenômeno, construindo a partir daí as conexões que, anteriormente, eram inexistentes. Ou seja, a securitização se dá em parte, pela percepção de quem analisa e exprime opinião, sem que a mesma encontre base na teoria ou, o mais importante, no diálogo com o fato real.

No que tange a influência externa, mais uma vez, o pesquisador precisa escapar do discurso construído pela mídia, pelas instituições externas ao processo, por países do entorno regional interessados no resultado deste, e outros agentes cuja securitização ou não, possa gerar benefícios a curto ou médio prazo, isto posto porque a longo prazo o sustento deste discurso não se faz possível

² Figura (slide 20) da palestra institucional ministrada pelo General de Divisão Sérgio Schwingel, Comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária e Coordenador Operacional da Operação Acolhida, para os Oficiais Alunos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), em 24 de setembro de 2021.

em vista das bases necessárias à sua continuidade. Tal assertiva não significa que os atores funcionais ao evento analisado venham a ser desconsiderados, ao contrário, trata-se de compreender quem efetivamente possui este papel no fenômeno.

Por fim, no que se refere ao convencimento anterior do pesquisador, mesmo não sendo este um ponto exclusivo de análises de securitização, mas por ser esta pesquisa metodologicamente marcada pela observação participante é fundamental, retomar os conceitos básicos da teoria para confrontar a coleta e as impressões colhidas, sem se permitir que o processo de convencimento suplante a aplicação teórica no caso estudado.

Postas estas limitações e nuances, buscou-se materializar dentro do que os principais teóricos da Escola de Copenhague apresentam como bases para pensar o processo de securitização confrontando com as operações em curso para se observar se é possível falar em securitização do processo migratório venezuelano no Brasil. O quadro 3 apresenta o confronto entre as categorias operacionais e as variáveis essenciais ao processo de securitização e as duas operações em curso desenvolvidas pelo estado brasileiro. Do confronto entre estas categorias e as operações é possível compreender melhor a securitização como um todo.

Esta abordagem, insere não somente as categorias clássicas da Escola de Copenhague, como também a amplia, dentro da revisão já feita por seus teóricos para valorizar a construção do discurso, bem como busca no caso concreto o resultado deste processo pela adoção de ações que caracterizam a legitimação desta perante a audiência.

Quadro 3 – Confronto variáveis da securitização x Operações em andamento

	OPERAÇÃO CONTROLE	OPERAÇÃO ACOLHIDA
Objeto Referência (aquel que está ameaçado existencialmente e possui uma reivindicação legítima por sobrevivência) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).	Estado brasileiro: aumento dos índices de homicídios e da presença de organizações criminosas estrangeiras em Roraima.	Imigrantes: vulnerabilidade pela carência de necessidades básicas, crise humanitária no país de origem e cooptação para o crime organizado.
Agente Securitizador (ator que securitiza questões ao declarar algo – um objeto de referência – existencialmente ameaçado) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).	Representante do Governo Federal adota medidas de segurança para mitigar as ameaças ao Estado de Roraima e ordenar sua fronteira.	Representantes do Governo Federal, Organizações Internacionais, Não Governamentais e Organizações Nacionais: adotam medidas emergenciais para acolher e interiorizar os imigrantes.
Análise do discurso de securitização e da sua recepção pela audiência qualificada. (SILVA; PEREIRA, 2019).	Intenso fluxo de imigrantes ilegais pela fronteira brasileira. Manifestações iniciais da sociedade de Roraima (impacto local) sobre questões existenciais ao estado, com alto nível de engajamento e receptividade pela audiência.	Vulnerabilidade dos imigrantes dentro do Estado brasileiro. Manifestações iniciais da sociedade brasileira (impacto nacional) sobre a natureza das estratégias adotadas, com baixo nível de engajamento e receptividade pela audiência

	OPERAÇÃO CONTROLE	OPERAÇÃO ACOLHIDA
Atores Funcionais (atores importantes pois afetam direta ou indiretamente a dinâmica de segurança de um determinado setor) (VILLA; SANTOS 2011)	Exército Brasileiro: responsável pelo combate aos crimes transfronteiriços e controle da linha de fronteira entre Brasil e Venezuela. OSP: Responsável pelo controle migratório e combate aos crimes transfronteiriços.	Forças Armadas, Organizações Internacionais, Não Governamentais e Nacionais: responsável pela assistência humanitária aos imigrantes vulneráveis.
Análise das medidas emergenciais adotadas para lidar com as ameaças existenciais e sua respectiva legitimização por parte da audiência (SILVA; PEREIRA, 2019)	Ordenamento da fronteira para dificultar o fluxo de imigrantes ilegais no território nacional e combater os crimes transfronteiriços. As ações de combate aos ilícitos foram legitimadas em vista da efetividade da redução de índices de criminalidade apesar do aumento do fluxo de imigrantes.	Ordenamento da fronteira para recepcionar e organizar a entrada no processo de Acolhimento. Acolhimento e interiorização dos imigrantes vulneráveis para proporcionar melhor qualidade de vida e novas oportunidades de emprego dentro do território nacional. A sociedade de RR, principal impactada, passou a legitimar as ações da Operação Acolhida após compreender os resultados dela para o estado.

Fonte: Os autores (2021).

O confronto do quadro 3 com a perspectiva teórica da securitização apresentada no quadro 2 nos permite ampliar o debate sobre a questão abordada e discutida neste artigo. Inicialmente, nos parece claro que não há espaço para se pensar o fenômeno como **Não-politizado**, isso porque as evidências da discussão são claras nesse sentido, a existência das Operações Acolhida e Controle; a criação de estruturas estatais em diversos níveis como o Comitê Federal para Interiorização e a FT Log Hum e; o debate estabelecido nos diversos níveis da federação com a promulgação de lei e normas para abordar a questão são suficientes para afastar essa condição.

O principal debate reside em identificar se estamos diante de um fenômeno **Politicizado** ou se estamos diante de uma **Securitização**. Não há dúvida que uma linha muito tênue separa uma situação da outra, bem como é extremamente influenciada pela percepção do analista sobre cada um dos parâmetros instituídos para se pensar o debate, bem o nível de abordagem que se coloca (nacional, regional, local). Assim esse debate será guiado pelos pontos teóricos abordados no quadro 2, ou seja, a presença do Estado, as políticas públicas e a ameaça existencial.

No que tange a presença do Estado observamos que este se encontra presente no debate público como ator essencial ao processo seja no nível nacional (Governo Federal através dos Ministérios da Cidadania e Segurança Pública), seja no nível regional (Governos Estaduais de RR e AM através das Secretarias de Governo), seja no nível local (Governos das Prefeituras de Pacaraima, Boa Vista e Manaus através das Secretarias de Governo). No que se refere a Operação Controle suas ações políticas não excedem a padrões já adotados, ações de monitoramento da fronteira com foco ao combate de ilícitos já eram atividades realizadas anteriormente a aumento do fluxo de migrantes venezuelanos. A atuação conjunta em operações integradas (com participação

das Forças Armadas e Órgãos de Segurança Pública) sempre foi parte do cotidiano de iniciativas adotadas. Em que pese no que cabe a Operação Acolhida terem sido adotados procedimentos políticos fora dos normais, estes visam tratar um fenômeno incomum à normalidade, sem essencialmente inseri-los no rol de ações de segurança que levariam a uma vocação securitizadora. Neste sentido, no que tange a condicionante analisada observa-se que o assunto se encontra prioritariamente politizado, mas, minimamente, securitizado.

Ao pensarmos a vertente da adoção de políticas públicas observamos que, a despeito da existência anterior da Operação Controle, em sua atuação inicial houve um momento em que a mesma foi direcionada para responder as agitações provocadas pelas questões de xenofobia levantadas dentro da sociedade local, que incidiram em confrontos e atos violentos entre brasileiros e venezuelanos, todavia, a solução efetiva para a extinção de tais acontecimentos, na verdade, extrapolou as ações de segurança pública e se concentrou nas campanhas de esclarecimento, não só da sociedade local, bem como de seus representantes. Dois pontos foram fundamentais: conduzidos ambos pela Operação Acolhida buscaram a) conscientizar a sociedade dos benefícios ligados a integração dos venezuelanos, bem como dos investimentos aportados pelo governo federal na dinâmica regional e local e b) o comprometimento da adoção de uma estratégia ampla que permitiu aliviar a pressão sobre os serviços e estruturas em Roraima, ou seja, a estratégia da interiorização, que chamou todo o país a ocupar parte da responsabilidade sobre o acolhimento da migração venezuelana. Ainda, dentro do debate sobre políticas públicas, e considerando a profundidade e qualidade da legislação nacional sobre migração, observa-se que as medidas adotadas trataram da operacionalização de um modelo para colocar em prática dispositivos já consolidados nas normativas referentes anteriores à crise.

A Lei n. 13.445/17 buscou harmonizar-se aos direitos humanos, assegurados por meio de tratados dos quais o Brasil é signatário, e direitos fundamentais prescritos na Constituição Federal de 1988, como o direito à liberdade, à segurança e à inviolabilidade de domicílio. Em consonância com esses direitos, a lei estabelece que a política migratória brasileira será regida, entre outros princípios e diretrizes, pela universalidade; interdependência dos direitos humanos; pelo repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; e pela não discriminação em razão dos critérios e dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional (MENDES; BRASIL, 2020, p. 83).

Entretanto, e apesar das políticas públicas brasileiras para a migração já possuírem bases sólidas não se pode deixar de perceber que foram criadas novas políticas em todos os níveis da federação, em caráter emergencial para se lidar com os impactos de segurança, bem como os humanitários, a estratégia da interiorização é um exemplo de política de caráter emergencial adotado sobre a migração venezuelana que tem impactos diretamente na situação do estado de Roraima, aliviando a pressão e redistribuindo a responsabilidade pela resposta estatal por todos os entes da federação. Assim, no que tange a vertente políticas públicas o tema foi tratado sim, numa perspectiva mais próxima a securitização demonstrando indícios claros da adoção de medidas complementares ao espectro comum, tomadas em caráter emergencial.

O último vértice desta análise se baseia na questão da ameaça existencial. Neste ínterim é importante ressaltar que apesar dos crimes fronteiriços que advém da imigração ilegal se constituírem um fenômeno com implicações para o estado brasileiro e naturalmente sobre a percepção da sociedade sobre ele, raras foram as vezes que o discurso sobre a imigração seguiu na direção da desconstrução ou da ameaça a existência do estado por si. Os eventos que opuseram em conflitos brasileiros e venezuelanos, logo no início da crise, são suficientes para se pensar o colapso da sociedade local (Pacaraima e Boa Vista), mas insuficientes para se discutir a possibilidade de falência do estado brasileiro.

Sem dúvida, nos permite afirmar em dois sentidos essa questão: o primeiro reforça que o discurso no âmbito nacional, analisadas as reuniões do Comitê Nacional para Refugiados, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Casa Civil a migração sempre foi colocada como uma questão humanitária pela qual o estado brasileiro zela e possui tradição em atuar, nunca apresentada como questão de segurança por si só, apesar desta ser acessória em alguns casos. Num segundo ponto os discursos securitizadores, presentes principalmente na fala de políticos de Roraima, não progrediram, uma vez que a sociedade local em pouco tempo percebeu que a migração não se tratava de questão de segurança e sim de uma política humanitária e assistencial. Tais perspectivas levam a análise da questão da ameaça existencial para uma posição politizada e não securitizada.

7 Conclusões

Este comportamento de securitização tem sido uma constante quando tratamos do assunto migração, isto porque nos últimos fluxos migratórios duas questões foram extremamente evidenciadas. A questão securitária que se reflete através das fragilidades fronteiriças aos crimes transnacionais e da dificuldade dos países de estabelecerem protocolos adequados ao combate destes, muitas vezes reflexo de políticas nacionais adotadas e a questão econômica, profundamente marcada pela interdependência das regiões de fronteira, áreas em geral parte de cinturões menos favorecidos no contexto financeiro.

Em relação a primeira o que se observa é que a securitização através do discurso se tornou uma ferramenta para ampliar a busca por recursos governamentais e da sociedade para desenvolver lacunas deixadas pelo estado no que se refere a proteção de bens e pessoas nos limites nacionais perante uma crescente criminalidade. Em relação ao segundo, e provavelmente, na mesma direção o discurso securitizador tem forte raiz econômica para buscar financiamentos para a melhoria das condições sociais e de vida da população.

A migração venezuelana no Brasil não fugiu a este cenário, todavia o estabelecimento de duas operações distintas conseguiu afastar da migração o caráter de securitização mesmo em vista dos movimentos políticos acima mencionados. Outro ponto a se ressaltar é que a resposta brasileira desmistifica que a presença das forças armadas por si só seja suficiente para levar ao processo de securitização. Ao contrário, existe espaço para uma atuação integrada com outros organismos internacionais, governamentais e não-governamentais sem necessariamente se mergulhar neste processo.

Cabe pontuar aqui também que a pré-existência da operação Controle e sua atuação integrada com os OSP contribui para definição do caráter de cada ação não permitindo que houvesse uma sobreposição das demandas, tal ponto ficou especificamente marcado pela constituição de um contingente completamente diferente para atuar na operação Acolhida, cujo treinamento foi conduzido sob outra perspectiva, ficando a operação Controle a cargo das tropas que já existem em Boa Vista e que já dominavam a expertise.

Em paralelo o desencadeamento da Operação Acolhida colocou as demandas migratórias dos venezuelanos vulneráveis sob a perspectiva humanitária, acolhendo estas num contexto de respeito aos direitos humanos e de políticas de assistência social. Sendo estas tratadas num esforço integrado por todas as instituições civis e militares, governamentais ou não-governamentais, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais sob o mesmo prisma: a garantia da ajuda humanitária à população vulnerável ao deslocamento forçado internacional sem atribuir contornos de ameaça a sociedade receptora, buscando sua plena integração à dinâmica nacional do país acolhedor, respeitados os costumes, crenças e hábitos dos migrantes.

Desta forma, dito isso, retomando a questão norteadora deste trabalho “Há securitização da crise migratória venezuelana, através da resposta adotada pelo governo brasileiro?” O que se pode constatar e observar é que a migração venezuelana no Brasil adquiriu contornos de assunto **politizado**; apesar de algumas tentativas de securitização, cujos atores não conseguiram validar por completo o seu discurso. A existência de uma Operação cujo principal objetivo era o combate dos problemas advindos da migração evitou a contaminação do objeto (migração) pelos efeitos nocivos (crimes transfronteiriços), garantindo assim que o objeto não fosse securitizado ao passo que os efeitos fossem tratados dentro de sua natureza (segurança e defesa pública).

Como os eventos migratórios, principalmente os forçados, acontecem sob condições extremamente dinâmicas e voláteis, sugere-se que a continuidade do monitoramento deste processo seja base para futuros estudos, até mesmo comparativos entre momentos distintos, dadas as nuances políticas e econômicas que envolve todo o processo desencadeado pela resposta governamental. Ainda, permitindo, assim novas análises sobre as questões transversais ao fluxo venezuelano no Brasil.

Autoria Colaborações

Todos os autores participaram de modo equivalente na elaboração do artigo.

Referências

ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI JÚNIOR, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 6, p. 604-616, nov./dez. 2013. Disponível em: https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/observacao_participante_em_estudos_de_administracao_da_informacao_no_brasil.pdf. Acesso em: 1 dez. 2021.

ALMEIDA, V. M. de. **A atuação das forças armadas brasileiras no acolhimento de refugiados e migrantes vulneráveis.** 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8908/1/MO%206286%20-%20VANDERSON%20MOTA%20DE%20ALMEIDA.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

ANGROSINO, M. V. **Etnografia e observação participante.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

ARAGÓN, L. E. **Migração internacional na Pan-Amazônia.** Belém: UFPA, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2009.

BIGO, D. Security(s): internal and external, the Möbius Ribbon. In: ALBERT, M.; LAPID, Y.; JACOBSON, D. (ed.). **Identities, Borders, Orders.** Minnesota: University of Minnesota Press, 2001. p. 91-116.

BOURBEAU, P. **The securitization of migration:** a study of movement and order. Abingdon: Routledge, 2011.

BRANCANTE, P. H.; REIS, R. R. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo. v. 77, p. 73-104, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/KwbJt6hy4bmVYYCMThfjspd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto no 9.285 de 15 de fevereiro de 2018.** Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto no 9.286 de 15 de fevereiro de 2018.** Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial nº 03/2018.** [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2018c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial nº 04/2018.** [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2018d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes. **Migração venezuelana:** janeiro 2017 a outubro 2021. [Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; OIM, 2021a. Uma publicação em parceira com ONU Migração. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-migracao-venezuelana-jan2017-out2021-novo.pdf>/view. Acesso em: 5 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria no 120, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria no 655, de 23 de junho de 2021.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BUI, Y. **How to write a master's thesis.** Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **Evolution of international security studies.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009. v. 148

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. **Security:** a new framework for analysis. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CERÁVOLO, L. E. S. **Securitização da imigração na Europa e no Brasil:** semelhanças e diferenças. 2020. Trabalho de Investigação Individual – Departamento de Estudos Pós-graduados, Instituto Universitário Militar, Pedrouços, 2020. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/33098>. Acesso em: 1 dez. 2021.

ERIKSSON, J. Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts. **Cooperation and Conflict,** [s. l.], v. 34, n. 3, p. 311-330, Sep 1999.

FASSIN, D. Policing borders, producing boundaries. the governmentality of immigration in dark times. **Annual Review of Anthropology**, San Mateo, CA, v. 40, p. 213-226, 2011.

FRANCHI, T. Operação Acolhida: a atuação das forças armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas, ed. brasileira, v. 1, p. 1-13, jan. 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-1.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

FRANCHI, T. A diáspora venezuelana no contexto sul-americano e seus impactos para o Brasil. In: ESCOLA DE COMANDO E ESTADO- MAIOR DO EXÉRCITO (Brasil). Instituto Meira Mattos. Observatório Militar da Praia Vermelha. **Movimentos migratórios e segurança na faixa de fronteira**. Rio de Janeiro: Observatório Militar da Praia Vermelha, 11 ago. 2020. Disponível em: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira/movimentos-populacionais-entorno-estrategico-brasileiro/316-a-diaspora-venezuelana-no-contexto-sul-americano-e-seus-impactos-para-o-brasil>. Acesso em: 23 jul. 2021.

FRANKLIN, C. B. **Segurança e defesa na Amazônia e as relações entre o Brasil e a Venezuela (1985-2006)**. 2012 Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11608>. Acesso em: 1 dez. 2021.

HUYSMANS, J. The European Union and the securitization of migration. **Journal of Common Market Studies**, [s. l.], v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

JUBILUT, L. L.; SILVA, J. C. J. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? **Forced Migration Review**, Oxford, v. 65, p. 42-45, Nov 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

MENDES, A. de A.; BRASIL, D. R. A nova lei de migração brasileira e sua regulamentação da concessão de vistos aos migrantes. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 64-88, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p64>.

MIGON, E. X. F. G.; GRIGOLI, G. de A. Breves notas sobre a Operação Acolhida: resposta humanitária brasileira a crise migratória venezuelana. In: SEMINÁRIO DO NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS, 6., 2019, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2019. Disponível em: <https://niem.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Breves-notas-sobre-a-Opera%C3%A7%C3%A3o-Acolhida-Migon-et-Grigoli-revisado.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

MIGRANTES provocam aglomeração em Pacaraima. **Folha BV**, Boa Vista, 2 set. 2021. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Interior/Migrantes-provocam-aglomeracao-em-Pacaraima/79444>. Acesso em: 5 dez. 2021.

MOREIRA, P. **Imigração Venezuela-Roraima:** evolução, impactos e perspectivas. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional; Ipea, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao_Venezuela_Roraima.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

OLIVEIRA, E. L. S. de. **Imigração x segurança:** a securitização da imigração pós-11 de Setembro e o aumento do controle migratório nos EUA. 2014. Dissertação (Mestrado em Migrações Internacionais) – Departamento de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10160/1/DISSERTACAO%87%C3%83O%20-%20Emellin%20Oliveira%20-%20IMIGRA%C3%87%C3%83O%20x%20SEGURAN%C3%87A.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

OLIVEIRA, G. A. G. DE. A utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas, ed. brasileira, p. 1-15, nov. 2018. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Alberto-A-Utilizacao-do-Componente-Militar-Brasileiro-Frente-a-Crise-Migratoria-da-Venezuela-POR-OLE-Nov-2018.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

OLIVEIRA JÚNIOR, Z. de et al. A audiência de custódia e seus reflexos na capital do estado de Roraima em meio à crise migratória venezuelana. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, v. 14, n. 2, p. 9-25, 2021. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebesp/article/view/549>. Acesso em: 1 dez. 2021.

PAIVA, A. L. B. e; LEITE, A. P. M. R. Da emigração à imigração? por uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos anos. **Revista Ars Histórica**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 1-20, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ars/article/viewFile/45308/24370>. Acesso em: 1 dez. 2021.

PATRÍCIO, E. M. M. **Securitização da Imigração - Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009.** 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, Portugal, 2011. Disponível em: <https://repository.sdm.uminho.pt/bitstream/1822/18849/1/Em%C3%ADlia%20Maria%20Moutinho%20Patr%C3%ADcio.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

PEOPLES, C.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Critical security studies:** an introduction. 3rd. ed. Abingdon: Routledge, 2021.

POVOA NETO, H. Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 5., 2007, Campinas. Anais [...]. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Popacionais, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/209471/Barreiras_físicas_à_circulação_como_dispositivos_de_política_migratória_notas_para_uma_tipologia_2007_. Acesso em: 27 jul. 2021.

R4V. RMRP 2021: for refugees and migrants from Venezuela: regional refugee and migrant response plan January - December 2021. [S. l.]: Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/peru/rmrp-2021>. Acesso em: 2 dez. 2021.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? Civitas - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SILVA, C. C. V. e; PEREIRA, A. E. A Teoria de Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. **Revista de Sociologia Política**, São Paulo, v. 27, n. 69, p. 1-20, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ygPZ8HJLnHCLWj4W5ZjxZKB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SILVA, J. C. J.; ALBUQUERQUE, É. B. F. de. Operação Acolhida: avanços e desafios. In: REFÚGIO, migrações e cidadania. Brasília, DF: Instituto Migrações e direitos Humanos, 2020. p. 47-72. (Cadernos de debates, 16). Disponível em: https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf. Acesso em: 2 dez. 2021.

SIMÕES, G. da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2017.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRADING ECONOMICS. **Venezuela GDP annual growth rate**: 2021 data: 2022 forecast: 1998-2020 historical. [S. l.]: Trading Economics, c2021. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/venezuela/gdp-growth-annual>. Acesso em: 21 jul. 2021.

VILLA, R. D.; SANTOS, N. B. Buzan, Wæver e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional. In: LIMA, M. C. (ed.). **Clássicos das relações internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 117-151.

WÆVER, O.; ESTRADA, R. D.; MATTOS, F. P. de. Securitização e dessecuritização. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Doutados, MS, v. 4, n. 8, p. 237-275, 2015. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4161/2355>. Acesso em: 2 dez. 2021.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. **International Organization**, [Cambridge], v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WORLD BANK. A World Bank Group Flagship Report. **Global economic prospects**: the turning of the tide? Washington: World Bank Group, June 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29801>. Acesso em: 3 dez. 2021.

YIN, R. K. **Case study research and applications**: design and methods. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.



A iniciativa Action for Peacekeeping e seu pilar do desempenho & responsabilização em operações de paz das Nações Unidas: uma perspectiva brasileira

The "Action for Peacekeeping" initiative and its performance & accountability pillar in United Nations peace operations: a Brazilian perspective

Resumo: O artigo tem como objetivo principal identificar e compilar as informações referentes às ações executadas pelo Estado Brasileiro, em cumprimento aos compromissos assumidos quanto ao pilar do desempenho & responsabilização, da iniciativa Action for Peacekeeping (A4P). Para tanto, buscou-se inicialmente apresentar a iniciativa A4P, contextualizando-a com o momento de seu lançamento. Posteriormente, foi realizada uma análise mais aprofundada do pilar do desempenho & responsabilização, de forma a identificar os compromissos assumidos pelas diversas partes. Na sequência, buscou-se identificar de forma pormenorizada as ações desencadeadas pelo Brasil, voltadas ao cumprimento das obrigações assumidas, a partir de dois aspectos integradores: a participação no Sistema de Prontidão de Capacidades da ONU e a capacitação de recursos humanos. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma investigação exploratória qualitativa, executada por meio de pesquisas bibliográfica e documental, complementadas por entrevistas. Como resultado, a pesquisa indicou que o Brasil vem adotando medidas concretas, que não somente cumprem os compromissos assumidos, como também permitirão ao país o envio de militares e policiais de alta performance para operações de paz futuras.

Palavras-chave: Desempenho & Responsabilização. Action for Peacekeeping. Compromissos. Operações de Paz. Nações Unidas.

Abstract: The article's main objective is to identify and compile information regarding the actions taken by the Brazilian State in compliance with the commitments assumed regarding the pillar of performance & accountability of the Action for Peacekeeping (A4P) initiative. To do so, it is initially sought to present the A4P initiative, contextualizing it with the moment of its launch. Subsequently, a more in-depth analysis of the performance & accountability pillar was carried out to identify the commitments made by the various parties. Next, it is sought to identify in detail the actions taken by Brazil aimed at fulfilling the obligations assumed, based on two integrating aspects: the participation in the Peacekeeping Capability Readiness System and the training of human resources. From a methodological point of view, this is a qualitative exploratory investigation, carried out through bibliographical and documentary research, complemented by interviews. As a result, the survey indicated that Brazil has been adopting concrete measures, which fulfill the commitments assumed and shall allow the country to send high-performance military and police officers for future peace operations.

Keywords: Performance & Accountability. Action for Peacekeeping. Commitments. Peacekeeping Operations. United Nations.

Carlos Alberto Moutinho Vaz 
Exército Brasileiro. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
carlosvaz95@gmail.com

Recebido: 26 set. 2021

Aprovado: 04 nov. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

O Brasil é membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU) e, nas últimas sete décadas, tem participado ativamente de missões de paz, materializando assim o compromisso brasileiro para com o mecanismo de segurança coletiva daquele Organismo Internacional. Assim, o Brasil já enviou mais de 57.000 militares, policiais e especialistas civis para 46 missões em cinco continentes. Neste contexto, merece destaque a participação do chamado “Batalhão Suez” na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, em inglês), em 1956, inaugurando o envio de contingentes de tropa brasileiros para missões de paz, que perdurou até 2020, colocando o Brasil em posições de destaque como *troop contributing country* (TCC), nos momentos de participações mais vultosas (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021).

Entretanto, na atualidade, o Brasil tem uma pequena representação quantitativa em termos de militares e policiais desdobrados, figurando no ranking divulgado pelo Secretariado, relativo a 31 de julho de 2021, na 65^a posição, com apenas 67 indivíduos servindo em sete das doze missões ativas. Cabe ressaltar que, desde a saída das unidades militares brasileiras da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, em francês) em 2017, e da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, em inglês) em 2020, não há nenhuma outra unidade militar brasileira desdobrada, sendo a participação do país restrita a indivíduos, que atuam isoladamente ou compõem pequenas equipes (UNITED NATIONS, 2021b).

Contudo, mesmo com esta pequena participação quantitativa, o Brasil ainda goza de uma sólida reputação no âmbito das Nações Unidas, fruto do alto desempenho evidenciado por militares e policiais brasileiros em participações atuais e passadas. Isto tem possibilitado ao Brasil manter uma participação qualitativa relevante, o que pode ser exemplificado pela designação, em 9 de abril de 2021, do General de Divisão Marcos de Sá Affonso da Costa como *Force Commander* da Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO, em francês), missão na qual o Brasil não possui unidades desdobradas, sendo o quarto militar brasileiro a ocupar o cargo desde 2013. Ademais, a presença de militares e policiais brasileiros no Secretariado das Nações Unidas e a participação do Brasil na elaboração de manuais doutrinários sobre operações de paz corroboram também o prestígio do país neste universo (HAMANN; MIR, 2019).

Mesmo com esta expertise consolidada e um passado bem-sucedido, o Brasil precisa estar atento à evolução dos ambientes onde as missões têm sido desdobradas, cujas características de volatilidade, insegurança, incremento de ações hostis contra tropas da ONU e deterioração da situação humanitária têm apresentado desafios crescentes aos capacetes azuis. Neste sentido, ao examinarem as tendências recentes em operações de paz, Day et al. (2020), ressaltam que o desdobramento de *peacekeepers* em locais onde não há um processo de paz viável em curso, podendo ainda existir guerras civis e atuação de grupos extremistas, apresenta um cenário de alto risco, não somente para os contingentes desdobrados, como também para as populações locais a serem protegidas por eles.

Em 2018, a fim de adaptar as operações à nova realidade, o Secretário-Geral lançou a iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P), que desde então tem norteado os esforços do Secretariado, do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral e dos Estados-membros no que se refere às operações de paz. O Brasil endossou prontamente a A4P, tendo, portanto, assumido compromissos perante a ONU e a comunidade internacional, cujo cumprimento ou não refletirá indiscutivelmente na reputação do país.

A investigação preliminar indicou a ausência de trabalhos acadêmicos sobre o assunto, particularmente no que tange à verificação do cumprimento, por parte do Brasil, dos compromissos assumidos ao endossar a iniciativa A4P. No entanto, a pesquisa inicial focada no pilar do desempenho & responsabilização sinalizou que o país tem tomado medidas que materializam o cumprimento de seus compromissos nesta temática, carecendo apenas de uma investigação mais sistematizada.

Assim, o presente artigo teve por objetivo principal identificar e compilar as informações referentes às ações executadas pelo Brasil em cumprimento aos compromissos assumidos quanto a um dos oito pilares da iniciativa A4P: o desempenho & responsabilização (*performance & accountability*). Para tanto, por meio de pesquisas bibliográfica e documental, seguidas de análise de conteúdo e complementadas por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições envolvidas nesta temática, buscou-se inicialmente compreender a iniciativa A4P, contextualizando-a com o momento de seu lançamento. Posteriormente, foi realizada uma análise pormenorizada sobre o pilar do desempenho & responsabilização, buscando compreender seu contexto e o escopo dos compromissos que materializam este pilar. Finalmente, procurou-se identificar, as ações empreendidas pelo governo brasileiro desde o lançamento da A4P, que representam o efetivo cumprimento das obrigações assumidas

2 A iniciativa Action for Peacekeeping – aspectos conceituais

A iniciativa *Action for Peacekeeping (A4P)* foi lançada pelo Secretário-Geral em 28 de março de 2018, em uma reunião no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), denominada *High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations*. O evento pode ser enquadrado em um esforço progressivo que se encontrava em curso, unindo o Conselho de Segurança, a Assembleia-Geral e os Estados-membros, a fim de promover a adaptação das operações de paz aos ambientes complexos e de alto risco, que cada vez mais dificultavam o cumprimento dos mandatos, particularmente no que tangia à proteção de civis, além de colocar em risco a própria segurança dos *peacekeepers*. Neste contexto, pode-se indicar o Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (conhecido como *HIPPO Report*) como marco inicial deste esforço, que abrangia também como referências outros documentos posteriores, tais como o Relatório *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business* (conhecido como *Cruz Report*) e o Relatório da *Independent Special Investigation Into the Violence in Juba in 2016 and the Response by the United Nations Mission in South Sudan* (SECURITY COUNCIL REPORT, 2018).

Além de uma resposta aos desafios operacionais crescentes, Coning (2020) argumenta que a iniciativa A4P decorreu da pressão financeira sob a qual a ONU se encontrava, especialmente por parte dos Estados Unidos da América (EUA), a fim de reduzir o custo e aumentar a efetividade das operações de paz. Em sua análise, o autor inclui também o lançamento do *Comprehensive Planning and Performance Assessment System (CPAS)* e a adoção da Resolução 2436 (2018) pelo Conselho de Segurança, ambos discutidos na seção posterior deste artigo, como respostas da Organização àquela pressão.

Em seu discurso de lançamento da A4P perante o Conselho de Segurança, o Secretário-Geral enfatizou os desafios enfrentados pelos *peacekeepers* em termos de mandatos a serem cumpridos, equipamentos, treinamento, comando e controle, dentre outros. Ressaltou, ainda, o impacto de tais problemas na mortalidade de capacetes azuis em decorrência de ações hostis no ano de 2017, que foi substancialmente superior ao ano anterior. Prosseguindo, o Secretário-Geral identificou as três áreas nas quais os esforços coletivos deveriam se concentrar: (i) compatibilizar as expectativas e a realidade nas operações; (ii) tornar as missões mais robustas e mais seguras; e (iii) mobilizar um apoio maior às soluções políticas e ao desdobramento de tropas bem organizadas, bem equipadas e bem treinadas (UNITED NATIONS, 2018f).

Conclamando todos os envolvidos à ação, Guterres afirmou que “por isso estou lançando uma nova iniciativa, ‘*Action for Peacekeeping*’, a fim de mobilizar todos os parceiros para apoiarem a grande empreitada das operações de paz da ONU” (UNITED NATIONS, 2018f, n.p.). Ao introduzir a iniciativa, ele fez menção ao septuagésimo aniversário das operações de paz, sugerindo um esforço coletivo para que os compromissos que viriam a reger a nova iniciativa fossem discutidos e acordados até o final de 2018.

Em 16 de agosto de 2018, materializando a iniciativa A4P, foi lançada a Declaração de Compromissos Compartilhados (*Declaration of Shared Commitments*), documento que estabeleceu as oito áreas prioritárias, ou pilares, da iniciativa e onde se encontram listados os 45 compromissos a serem assumidos em relação a cada uma delas. De maneira muito sintética, as áreas abordadas foram as seguintes: (1) soluções políticas; (2) agenda mulheres, paz e segurança; (3) proteção de civis; (4) segurança dos *peacekeepers*; (5) desempenho e responsabilização; (6) construção e sustentação da paz; (7) parcerias; e (8) conduta dos *peacekeepers*. Cabe apenas ressaltar que o documento original previa apenas sete áreas, sendo uma delas relativa à agenda mulheres, paz e segurança, que, apesar de ter sido inicialmente incluída no tópico relativo às soluções políticas, foi posteriormente desdobrada em uma área exclusiva. Quanto aos compromissos constantes da Declaração, podem ser divididos para melhor compreensão em: compromissos exclusivos do Secretariado, compromissos compartilhados entre o Secretariado e os Estados-membros e compromissos exclusivos dos Estados-membros (UNITED NATIONS, 2018a).

A partir do lançamento da Declaração, o Secretariado passou a estimular os Estados-membros a endossarem o documento, o que seria uma manifestação inequívoca da aderência de cada país aos compromissos dele constantes. Neste contexto, o Brasil foi o 52º Estado a endossar a Declaração, por meio de pronunciamento do Embaixador Nelson Antonio Tabajara de Oliveira, então subsecretário-geral de Assuntos Multilaterais, Europa e América do Norte do Itamaraty, por ocasião da Reunião de Alto Nível sobre a *Action for Peacekeeping*, convocada pelo Secretário-Geral em 25 de setembro de 2018, às margens da 73ª sessão da Assembleia Geral. Embora este seja o marco constante da página eletrônica da A4P como o endosso pelo Brasil, convém ressaltar que a ratificação já havia sido anunciada pelo Embaixador Frederico Salomão Duque Estrada Meyer, Representante Alterno do Brasil junto à ONU, em uma reunião do CSNU sobre operações de paz, ocorrida em 12 de setembro, da qual o Brasil participou como convidado (BRASIL, 2018; UNITED NATIONS, 2018d).

O presente trabalho não tem o escopo de analisar detalhadamente a evolução da iniciativa A4P como um todo, mas pode-se afirmar sinteticamente que, desde o seu lançamento, a agenda tem ocupado um lugar central nas discussões sobre operações de paz, nos âmbitos do Conselho de Segurança, da

Assembleia Geral, do Secretariado, de instituições internacionais ligadas ao tema e dos próprios Estados-membros. Neste contexto, cabe ainda destacar que, desde 2019, o *Special Committee on Peacekeeping Operations* (conhecido como C-34), órgão subsidiário da Assembleia Geral com a atribuição de realizar revisões abrangentes sobre todas as questões envolvendo operações de paz, passou a estruturar seu relatório anual baseado nas áreas temáticas da A4P (UNITED NATIONS, 2021c).

Um aspecto relevante a ser destacado é que Departamento de Operações de Paz (DPO, em inglês) realizou uma pesquisa em agosto de 2019, a fim de reunir as percepções dos diversos atores envolvidos sobre os progressos na implementação da iniciativa A4P, bem como de registrar as ações concretas realizadas por cada parceiro. O Brasil foi um dos respondentes da pesquisa, cujos resultados foram processados e compilados, a fim de subsidiar decisões futuras sobre o tema (UNITED NATIONS, 2019c).

Finalmente, como atualização mais recente da iniciativa A4P, em 29 de março de 2021, o Reino dos Países Baixos e o Secretariado promoveram um evento comemorativo dos três anos do lançamento da A4P, a fim de avaliar os progressos alcançados e identificar os desafios ainda existentes à sua implementação. No evento, o Secretariado apresentou a A4P+, como um conjunto de sete prioridades estratégicas para acelerar a implementação dos compromissos assumidos nas oito áreas temáticas. A análise do documento de lançamento da A4P+ demonstra que a temática do desempenho & responsabilização foi mantida, já que duas das sete prioridades estabelecidas, denominadas “3. Capabilities and mindsets” e “4. Accountability to peacekeepers”, tratam diretamente daquele assunto (UNITED NATIONS, 2021a).

3 Detalhando o pilar do Desempenho & Responsabilização (*Performance & Accountability*)

Nesta seção, pretende-se analisar de forma mais pormenorizada um dos pilares da iniciativa A4P, o desempenho & responsabilização, destacando os compromissos que foram assumidos pelo Secretariado e pelos Estados-membros que, como o Brasil, endossaram a Declaração de Compromissos Compartilhados.

Antes de passar à análise da questão no âmbito da iniciativa A4P, é importante destacar que este assunto já constava de múltiplos documentos de referência sobre operações de paz. Como antecedente remoto, coube a análise do chamado *Brahimi Report*, documento seminal sobre as operações de paz recentes, resultante do trabalho de um painel de alto nível organizado pelo Secretário-Geral no ano de 2000, em decorrência de insucessos ocorridos em operações de paz conduzidas na década anterior. O relatório reconhece a precariedade do sistema de seleção para desdobramento então existente (o *United Nations Standby Arrangements Systems* – UNSAS), indicando oportunidades de melhoria, para que as tropas pudessem estar realmente aptas ao cumprimento de suas tarefas quando desdobradas. O documento aborda superficialmente questões como a responsabilização de líderes pela performance, mas são os aspectos relativos a treinamento e equipamento que recebem atenção especial, pela evidente ligação entre eles e os reveses sofridos (UNITED NATIONS, 2000).

Como antecedente mais recente, fez-se mister abordar o chamado *HIPPO Report* (2015), pela influência deste documento sobre a iniciativa A4P e pela ênfase nele observada quanto ao tema em estudo. Destaca-se aqui que, de modo similar ao *Brahimi Report*, o contexto do estabelecimento do Painel que levou ao *HIPPO Report* também foi a incapacidade das operações em lidar com a crescente deterioração das condições de segurança existentes nos locais onde as missões

encontravam-se desdobradas, o que exigia uma mudança de postura. O relatório apresenta, inicialmente, as quatro mudanças essenciais necessárias para que as operações de paz possam obter efetividade no futuro, seguidas das novas abordagens propostas em áreas consideradas vitais para as operações. Estes conceitos são operacionalizados em uma seção posterior, intitulada “*Empowering the field*”, que compreende uma subseção denominada “*Improving speed, capability and performance for uniformed personnel*”, onde se observa claramente as origens de alguns dos compromissos estabelecidos posteriormente no escopo da iniciativa A4P. Neste contexto, o documento destaca a necessidade de um sistema de melhoria de performance, conectado a uma parceria global de capacitação. O relatório aborda ainda os efeitos nocivos dos embargos (*caveats*) sobre a efetividade das tropas desdobradas, além de enfatizar a questão da responsabilização pela performance, aspectos também incorporados à A4P (UNITED NATIONS, 2015b).

Ainda em 2015, o Secretariado lançou o *DPKO/DFS Policy Document on Operational Readiness Assurance and Performance Improvement*, com o objetivo de aumentar a prontidão operacional das unidades militares a serem desdobradas em operações de paz. O documento apresenta um *Performance Improvement Cycle*, composto de quatro etapas, cuja observância resultaria em unidades totalmente capacitadas à execução de suas tarefas de maneira efetiva. Ademais, o documento estabelece um abrangente processo de certificação pré-desdobramento de cada unidade pelo respectivo país contribuinte, cobrindo não somente aspectos relacionados à capacitação, como também quanto a questões relacionadas à conduta dos *peacekeepers* (UNITED NATIONS, 2015a).

Em complemento ao *Policy Document* de 2015, os TCCs receberam diretrizes ainda mais específicas sobre a preparação de suas tropas no ano de 2018, por meio das *DPKO/DFS Guidelines on Operational Readiness Preparation for Troop Contributing Countries in Peacekeeping Missions*. Além de detalhar aspectos relativos aos requisitos mínimos para a seleção de *peacekeepers* e à condução do treinamento pré-desdobramento, o novo documento apresenta uma definição de desempenho (*performance*) que permite uma melhor compreensão do tema:

O desempenho de uma unidade militar é frequentemente medido pela condução e execução de suas tarefas previstas com sucesso, conforme determinado pelo Conselho de Segurança, Secretariado, Países Contribuintes de Tropas, Estados Membros, Nação Anfitriã da Missão (governo anfitrião e população) e outros atores da Missão de Paz; o desempenho também é medido pela conduta exibida pelas tropas durante o desdobramento (UNITED NATIONS, 2018b, p. 4).

Passando à análise do pilar do desempenho & responsabilização no âmbito da A4P, pode-se observar que o assunto recebeu atenção especial no discurso de lançamento da iniciativa, no qual o Secretário-Geral fez seis solicitações imediatas aos Estados-membros. A quarta solicitação se refere especificamente a questões relacionadas ao desempenho, abarcando aspectos que vieram a constar posteriormente da Declaração de Compromissos Compartilhados, tais como o treinamento pré-desdobramento, os embargos (*caveats*) e as parcerias triangulares de capacitação. Quanto ao treinamento, o Secretário-Geral afirma que

“Os países contribuintes de tropas e policiais e seus parceiros precisam melhorar o nível de treinamento e preparação dos soldados da paz”¹ (UNITED NATIONS, 2018f, p. 3).

No tocante ao detalhamento dos compromissos constantes da Declaração de Compromissos Compartilhados, relativos ao tema do desempenho & responsabilização, o documento apresenta três longos parágrafos sobre o assunto, que compreendem um total de 12 compromissos, categorizados no quadro a seguir.

Quadro 1- Síntese dos compromissos relativos ao desempenho & responsabilização.

Compromissos assumidos pelos Estados-membros	Compromissos compartilhados entre Estados-membros e o Secretariado	Compromissos assumidos pelo Secretariado
<p>1) Fornecer militares e policiais bem treinados e bem equipados, e apoiar o desenvolvimento e a condução de atividades de treinamento para operações de paz.</p> <p>2) Apoiar a preparação pré-desdobramento do pessoal e do material, visando uma performance efetiva, observando as políticas de checagem e certificação quanto aos direitos humanos.</p> <p>3) Redobrar os esforços para identificar e comunicar claramente os embargos (caveats), ou quaisquer atualizações a eles relativas, bem como trabalhar em conjunto com o Secretariado, a fim de desenvolver um procedimento claro, abrangente e transparente sobre embargos.</p>	<p>1) Assegurar o mais alto nível de performance.</p> <p>2) Responsabilizar todos os peacekeepers, particularmente os líderes, pela performance efetiva, sob parâmetros comuns, em caso de insuficiência de performance.</p> <p>3) Apoiar um mecanismo de coordenação (Light Coordination Mechanism) relativo à capacitação, enfatizando a necessidade de recursos financeiros adicionais para esta área.</p>	<p>1) Desenvolver um sistema doutrinário integrado sobre performance, baseado em padrões claros para todos.</p> <p>2) Usar dados relativos à performance como informação para o planejamento, a avaliação, as decisões sobre desdobramentos e a confecção de relatórios.</p> <p>3) Comunicar aos Estados-membros todos os requisitos operacionais necessários.</p> <p>4) Prover apoio logístico efetivo às operações.</p> <p>5) Trabalhar junto aos Estados-membros para gerar as capacidades especializadas necessárias, incluindo quanto à proficiência linguística, apoiando novas abordagens para melhorar a geração de forças e a disponibilidade dos equipamentos.</p> <p>6) Prover os Estados-membros com materiais de treinamento compatíveis com os requisitos operacionais.</p>

Fonte: Adaptado de United Nations, 2018a.

Os compromissos exclusivos dos Estados-membros e os compartilhados entre eles e o Secretariado serão objeto da seção seguinte. Já os compromissos exclusivos do Secretariado não fazem parte do escopo desta pesquisa. Ainda assim, cabe mencionar que a investigação evidenciou ações e progressos significativos do Secretariado quanto ao cumprimento de seus compromissos. Como exemplo mais relevante, destaca-se o lançamento, ainda em 2018, do *Comprehensive*

1 Original: “Les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et leurs partenaires se doivent d'améliorer le niveau de formation et de préparation des soldats de la paix”

Planning and Performance Assessment System (CPAS), que representou um marco em termos de avaliação de desempenho e de apoio ao planejamento e à tomada de decisões, baseados em uma metodologia objetiva, fundamentada em dados analíticos e em padrões claros e bem definidos. O CPAS foi prontamente endossado pelo Conselho de Segurança, por meio da Resolução 2436 (2018), a qual também consolidou o apoio do CSNU à iniciativa A4P, particularmente no tocante aos aspectos relacionados ao desempenho & responsabilização. Além do CPAS, a página eletrônica da iniciativa A4P disponibiliza um documento denominado *Key Achievements on Performance*, onde constam outras ações e resultados obtidos pelo Secretariado no cumprimento de seus compromissos (UNITED NATIONS 2018c, 2018e, 2019a).

A grande relevância da temática da performance motivou sua inclusão como tema central da Conferência Ministerial sobre Operações de Paz da ONU, ocorrida em 29 de março de 2019 e intitulada de “Uniformed Capabilities, Performance and Protection”. Na ocasião, foram discutidos aspectos como a capacitação de pessoal, parcerias estratégicas e elaboração de padrões de avaliação. Ao discursar no evento, o Ministro da Defesa brasileiro ratificou o compromisso do Brasil com a temática, afirmando que “As lições aprendidas nos ensinam que fornecer às tropas um eficaz treinamento é essencial para obter um bom desempenho no terreno”. Acrescentou, ainda, que, “Na área de treinamento, o Brasil vem realizando ações concretas. [...] enviamos equipes móveis e treinamos contingentes de outros países em Projetos de Parceria Triangular” (BRASIL, 2019a, n.p.).

Um aspecto que merece destaque é a relação intrínseca entre o pilar do desempenho & responsabilização e outra temática da iniciativa A4P: a conduta dos peacekeepers e das operações de paz como um todo. Neste contexto, ressalta-se que o conceito de “accountability” (responsabilização) permeia ambas as temáticas, sendo compreendido ora como responsabilização pelo desempenho, ora como responsabilização pelo padrão de conduta dos integrantes das missões. Assim, em 28 de junho de 2021, em discurso no evento intitulado “High-Level meeting on Strengthening the Conduct of Peacekeeping Personnel: Sharing of Good Practices”, o Secretário-Geral evidenciou a ligação entre as áreas, ao afirmar que “A grande maioria de nosso pessoal segue os mais altos padrões de conduta. Mas, quando isso não acontece, tem um impacto devastador sobre as vítimas e sobreviventes e prejudica nossa eficiência operacional e nossa reputação global” (UNITED NATIONS, 2021d, p. 1).

Convém ainda destacar a transversalidade entre área temática do desempenho & responsabilização e outra de importância capital para as operações, também constante da iniciativa A4P: a segurança dos peacekeepers. A ligação entre estas áreas ficou evidente em 2017, no relatório conhecido como Cruz Report (em decorrência da liderança do General de Divisão brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz na elaboração do documento). O relatório aborda sistematicamente aspectos relacionados ao desempenho, como fatores diretamente relacionados a mortes de peacekeepers por ações hostis, e, consequentemente, recomenda o treinamento pré-desdobramento e a seleção de países contribuintes com tropas e policiais como áreas em que mudanças deveriam ocorrer. Ademais, dentre os problemas apresentados de forma pormenorizada, constam a prontidão operacional pré-desdobramento e a responsabilização (mutual accountability) pelas deficiências em treinamento, equipamento e performance (UNITED NATIONS, 2017).

Finalizando a análise conceitual sobre o pilar do desempenho e responsabilização, cabe aqui ressaltar a importância da melhoria do desempenho dos peacekeepers para a mitigação do chamado “peacekeeping trilemma”, enfrentado pelo Conselho de Segurança, identificado por Williams

(2020). Segundo o autor, os três objetivos estratégicos do CSNU – de cumprir efetivamente mandatos complexos em ambientes de alto risco, de minimizar os riscos à segurança dos peacekeepers e de reduzir os custos financeiros das missões – não conseguirão ser atingidos simultaneamente com a atual arquitetura do sistema das operações de paz, sendo sugeridas medidas de mitigação, a fim de assegurar a efetividade das missões, mesmo diante desta situação. A primeira medida recomendada e considerada fundamental pelo autor é a melhoria do desempenho dos capacetes azuis, em decorrência de seu impacto positivo imediato no atingimento daqueles objetivos. Neste sentido, Williams reconhece a importância dos esforços recentes, embora ainda incompletos, do Conselho de Segurança e do Secretariado, no sentido de melhorar a performance das tropas desdobradas.

4 Perspectivas e ações do Brasil

Antes de passar ao objetivo principal desta seção, de analisar as ações executadas pelo Brasil, que evidenciem progressos relacionados ao cumprimento das obrigações assumidas no escopo da Declaração de Compromissos Compartilhados, no que tange ao pilar do desempenho & responsabilização, cabe ressaltar a atualidade do tema e a importância a ele atribuída pelo governo brasileiro.

Assim, em 15 de fevereiro de 2021, ao discursar na abertura dos trabalhos anuais do C-34, na Assembleia Geral, o Representante Permanente do Brasil junto à ONU destacou o compromisso do país para com a iniciativa A4P, identificando a questão do desempenho como uma das prioridades. Neste contexto, enfatizou a relação intrínseca entre a capacitação e o desempenho, ao afirmar que “A experiência mostra que o desempenho das operações de paz está intimamente associado ao treinamento pré-desdobramento. Tropas treinadas previnem fatalidades e favorecem a implementação geral dos mandatos das missões” (BRASIL, 2021c, p. 3).

Ademais, em 11 de junho de 2020, o Brasil foi eleito para o seu 11º mandato como membro não permanente do Conselho de Segurança, para o biênio 2022-2023. O documento de candidatura estabelece sete áreas prioritárias para a ação do país no Conselho, dentre as quais a manutenção eficiente da paz. Neste aspecto, o texto enfatiza o sólido histórico da participação brasileira em operações de paz, destacando particularmente as iniciativas de treinamento, tanto na capacitação de suas próprias tropas, quanto na cooperação com outros países (BRASIL, 2021b).

O ponto de partida para a análise das ações brasileiras em cumprimento aos seus compromissos é a participação do país no Sistema de Prontidão de Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (*Peacekeeping Capability Readiness System - PCRS*, em inglês), pela transversalidade deste sistema em relação aos compromissos assumidos, ao considerar uma multiplicidade de aspectos relativos à prontidão das tropas ofertadas, permitindo ao Secretariado identificar com precisão, inclusive por meio de observação *in loco*, se o Estado-membro atende aos padrões estabelecidos nas diversas áreas.

Como contextualização, o PCRS é o sistema adotado pela ONU desde 2015, a fim de garantir a prontidão e o desdobramento eficaz de capacidades militares, policiais e de defesa civil para emprego em operações de paz. Este sistema substituiu o antigo UNSAS, que caiu em desuso justamente por não assegurar a previsibilidade e a confiabilidade necessárias. Em linhas gerais, o PCRS classifica as capacidades ofertadas pelos Estados-membros (*pledges*, em inglês) em quatro níveis, sendo o “nível 2” aquele em que uma unidade é considerada pronta para o desdobramento em uma operação (UNITED NATIONS, 2019b).

A passagem das Unidades do nível 1 para o nível 2 no PCRS ocorre somente após a condução bem-sucedida de uma Visita de Avaliação e Assessoramento (*Assessment and Advisory Visit – AAV*, em inglês) por uma equipe da ONU. A AAV é um exercício bastante abrangente, envolvendo uma ampla gama de atividades em suas duas vertentes, o assessoramento e a avaliação. Quanto a esta última, convém destacar a amplitude dos aspectos avaliados durante a visita, em áreas como pessoal, equipamento, organização da unidade, liderança, mecanismos de responsabilização, dentre outros. Cada uma destas áreas se desdobra em numerosos e detalhados *check-lists*, constantes da edição atual do documento que regula o assunto (UNITED NATIONS, 2020). Assim, é lícito afirmar que uma unidade que passe por uma AAV sem pendências, sendo, portanto, elevada ao nível 2 do PCRS pelo Secretariado, atesta que o Estado-membro atendeu integralmente aos requisitos e padrões da ONU, quanto à preparação daquela tropa, nos mais diversos aspectos.

No caso do Brasil, o país tem ofertado unidades militares, por meio do PCRS, desde o lançamento do sistema e já recebeu duas AAV para verificação de unidades específicas, consideradas de interesse pelo Secretariado. A primeira visita ocorreu em abril de 2017 e resultou na elevação ao nível 2 de todas as cinco unidades avaliadas, sendo três unidades de aviação, um batalhão de infantaria e uma unidade médica do tipo *Level 2 Hospital*. A elevação foi comunicada à Missão Permanente do Brasil junto à ONU pelo Secretariado, sendo o governo brasileiro convidado para iniciar tratativas para elevação das unidades ao nível 3 do PCRS.

Em julho de 2021, já sob a vigência da edição de 2020 do Procedimento Operacional Padrão do Secretariado sobre AAVs, bem mais abrangente e detalhado sobre os itens a serem inspecionados, o Brasil recebeu uma nova visita, a fim de avaliar mais quatro unidades: um batalhão de infantaria mecanizado, uma companhia de engenharia e duas companhias de força de ação rápida, sendo uma do Exército Brasileiro e uma da Marinha do Brasil. Mais uma vez, todas as unidades verificadas atenderam aos padrões de exigência da ONU nas diversas áreas verificadas, sendo elevadas ao nível 2 do PCRS pelo Secretariado.

É lícito afirmar, portanto, que o desempenho do Brasil no PCRS ratifica o cumprimento parcial do compromisso de oferecer militares e policiais bem treinados e bem equipados para missões de paz. Entretanto, considerando que o compromisso engloba ainda o desenvolvimento e a condução de atividades de treinamento e que os militares e policiais podem ser desdobrados também em missões individuais, caberá um detalhamento maior sobre a capacitação de pessoal em parte posterior desta seção.

No tocante ao compromisso relativo às políticas de checagem de antecedentes do pessoal selecionado, quanto a pendências relativas a violações de direitos humanos ou outras questões disciplinares, o Brasil possui um mecanismo consolidado de checagem de militares e policiais previstos para desdobramento, tanto em missões individuais quanto compondo unidades. O Ministério da Defesa expediu Instruções Normativas específicas sobre o assunto, tanto para tropas quanto para missões individuais, cabendo à Subchefia de Operações de Paz a expedição dos certificados a serem enviados ao Secretariado antes de cada desdobramento. Este mecanismo foi verificado pelo Secretariado, por ocasião das AAVs, não tendo sido detectada qualquer não-conformidade com a legislação prevista. Ademais, o Secretariado constatou que o Brasil é signatário dos principais instrumentos internacionais relativos a direitos humanos e que o país possui um sólido arcabouço legal relacionado a questões referentes à conduta de militares e policiais, tanto na esfera administrativa quanto na penal (BRASIL 2019b, 2020).

Quanto ao compromisso relativo à questão dos embargos (*caveats*), o Secretariado e o Conselho de Segurança têm demonstrado grande preocupação quanto a dois tipos distintos de embargos. O primeiro se refere àqueles que são apresentados pelo TCC, no momento da oferta da unidade no PCRS ou nas negociações iniciais para o desdobramento em uma missão específica. O segundo, e ainda mais preocupante pelo impacto na efetividade das missões, se refere aos chamados “*hidden caveats*”, quando uma unidade já desdobrada deixa de executar alguma tarefa prevista, alegando questões nacionais ou usando algum subterfúgio. No caso do Brasil, mesmo não havendo nenhum novo desdobramento de tropas desde o lançamento da A4P, o país já tem um histórico consolidado em não impor restrições de qualquer ordem na execução das ações previstas para cada Unidade. Ademais, o governo brasileiro não impôs embargos relativos às tropas registradas no PCRS, indicando que as unidades serão compostas, treinadas e equipadas para cumprirem integralmente as tarefas previstas. Este aspecto foi também verificado durante as AAV recebidas pelo Brasil, contribuindo para a elevação das unidades brasileiras ao nível 2.

Passando ao compromisso relativo à responsabilização de todos os peacekeepers, particularmente os líderes, pela performance efetiva, a pesquisa verificou que o Ministério da Defesa e as Forças Singulares adotam mecanismos rigorosos de seleção de militares para cargos de chefia e que tais militares recebem uma capacitação diferenciada na chamada arquitetura de treinamento pré-desdobramento, que será descrita a seguir. Ademais, as Instruções Normativas do Ministério da Defesa sobre o emprego de tropas em missões paz estabelecem uma rotina de viagens de avaliação e de viagens de acompanhamento das inspeções de prontidão operacional da ONU por comitivas brasileiras, com vistas à avaliação do desempenho das tropas desdobradas em diversos aspectos, incluindo a questão da liderança (BRASIL, 2019b).

Quanto ao compromisso de apoiar o chamado *Light Coordination Mechanism* (LCM), como contextualização, trata-se de uma iniciativa proposta inicialmente em 2017, voltada à construção de capacidades (*capacity building*), particularmente por meio do fomento, do assessoramento e da facilitação da interação entre países que se disponham a atuar como fornecedores de capacitação e outros que necessitem ser receptores de tal atividade.

Em 2019, o Brasil foi consultado pelo LCM por meio de um formulário eletrônico, onde o país apresentou diversas iniciativas, particularmente como fornecedor de atividades de capacitação, destacando o envio de instrutores e de equipes móveis de treinamento a outros países, bem como o recebimento de militares e policiais estrangeiros para treinamento no Brasil. Quanto à condição de receptor de capacitação, o Brasil ressaltou apenas a presença de instrutores estrangeiros em atividades de ensino no CCOPAB, colaborando para o preparo de militares e policiais brasileiros. Assim, ficou constatado que o Brasil apoia a concepção do LCM, muito embora não tenha a necessidade imediata de uma atuação mais proativa daquele mecanismo, uma vez que as parcerias de capacitação nas quais o país está envolvido já têm funcionado por meio de arranjos existentes. No que tange à alocação de recursos financeiros, o Brasil ainda não aportou recursos no LCM, nem pretende fazê-lo a curto ou médio prazo, uma vez que o país ainda lida com contribuições financeiras em atraso aos orçamentos da ONU, conforme já abordado por Hamann e Mir (2019).

Cabe ressaltar que, mesmo fora do escopo do LCM, o Brasil tem ampla experiência no envio de equipes móveis de treinamento para capacitar pessoal de outros países, bem como de receber militares e policiais estrangeiros para capacitação no CCOPAB. Neste contexto, destaca-se a parti-

cipação do Brasil no programa de parcerias triangulares da ONU, por meio de iniciativas como a capacitação de militares de quatro países africanos, no Curso de Gerenciamento e Manutenção de Equipamentos de Engenharia, realizado pelo Exército Brasileiro em 2019 (O BRASIL, 2020).

Aprofundando a análise sobre a questão do treinamento pré-desdobramento, aspecto de vital importância quanto ao compromisso de assegurar o mais alto nível de performance e de caráter transversal quanto aos demais compromissos, a pesquisa indicou que o Brasil tem atribuído grande prioridade ao assunto, o que pode ser observado no volume e na excelência da atuação dos dois centros de preparação existentes no país: o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COpPazNav), desde a criação dos centros e particularmente após o lançamento da iniciativa A4P.

O CCOPAB teve sua origem remota em 2005, com a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz) pelo Exército Brasileiro, já no contexto da participação brasileira na MINUSTAH, a fim de melhor sistematizar o preparo do pessoal a ser desdobrado. Já em 2010, Ministério da Defesa conferiu ao CCOPAB sua denominação atual, ratificando sua posição como referência na capacitação de pessoal para missões de paz e desminagem humanitária. Desde então, o Centro tem conduzido inúmeras atividades de capacitação, tanto para missões individuais quanto para contingentes, além de outros programas direcionados a públicos específicos, tais como jornalistas. A competência do CCOPAB foi atestada, inclusive, pelo recebimento de cinco certificações de cursos pelo Secretariado, sendo duas delas após o lançamento da iniciativa A4P, a do *United Nations Staff Officers Course* em 2019 e a do *United Nations Police Course* em 2020.

Quanto ao preparo das tropas brasileiras registradas no PCRS, fruto de sua experiência no desdobramento bem-sucedido de contingentes brasileiros na MINUSTAH por 12 anos, o CCOPAB desenvolveu uma chamada “arquitetura de treinamento”, consistindo em uma sequência de etapas que culmina com a realização de exercícios no terreno, voltados à certificação de que as unidades alcançaram as capacidades operacionais e a prontidão requeridas pela ONU. Em linhas gerais, a sistemática compreende três fases, sendo a primeira composta pelos estágios de preparação específicos para militares em funções de comando, que posteriormente replicarão os conhecimentos adquiridos aos demais integrantes da unidade. A fase subsequente compreende estágios temáticos relativos a aspectos transversais, tais como a proteção de civis e a coordenação civil-militar (CIMIC, em inglês). Finalmente, as unidades passam pelo Exercício Básico de Operações de Paz (EBOP) e pelo Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP), quando são avaliadas e certificadas (BARBOSA, 2021).

Além do preparo de contingentes, o CCOPAB tem desempenhado um papel relevante no tocante ao preparo de militares e policiais brasileiros para missões individuais de diversas naturezas, bem como para o desdobramento de equipes com finalidade específica, tais como a equipe de instrução de guerra na selva (*Jungle Warfare Training Team - JWTT*, em inglês) enviada à MONUSCO, em uma iniciativa de treinamento pioneira, de grande alcance e com repercussão positiva no âmbito das operações de paz. Destaca-se ainda, a participação do Centro no preparo de oficiais generais brasileiros selecionados para cargos de *Force Commander*, como já ocorreu na MINUSTAH e na MONUSCO.

Especificamente quanto à capacitação de policiais, merece destaque a recente participação do CCOPAB no *United Nations Police Training Architecture Programme*, uma parceria lançada em 2019 entre o Secretariado e países contribuintes de policiais (PCC, na sigla em inglês). O Programa tem por finalidade atualizar os módulos de treinamento pré-desdobramento de poli-

ciais, além de outros documentos correlatos, funcionando por meio de seis grupos de desenvolvimento curriculares (*Curriculum Development Groups - CDGs*). No ano de 2021, o Brasil participa do CDG 03 (monitoramento, mentoria e construção de capacidades) e do CDG 07 (avaliação de competências), por meio de policiais militares instrutores do CCOPAB.

Passando a tratar do COOpPazNav, o Centro recebeu a nomenclatura atual em 2019, tendo sido criado inicialmente como Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EOpPaz-CFN) no ano de 2008, no contexto da participação brasileira na MINUSTAH, que incluía um contingente de Fuzileiros Navais. Já em 2011, com o início da participação brasileira na Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), a Marinha do Brasil reformulou as tarefas da Escola, passando a denominá-la Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav), vislumbrando o incremento de missões de paz de caráter naval e a fim de atender às necessidades e à própria vocação da Força.

Recentemente, e mesmo após a saída do Brasil da FTM/UNIFIL, ocorrida em dezembro de 2020, o COOpPazNav vem conduzindo atividades de ensino voltadas particularmente para o preparo de militares para operações de caráter naval ou ribeirinha. Neste contexto, cabe ressaltar que o Curso Internacional de Operações de Paz de Caráter Naval (*United Nations Maritime Task Force Course*) e o Curso Internacional de Operações de Paz Ribeirinhas (*United Nations Military Riverine Unit Course*), conduzidos pelo COOpPazNav, respectivamente em 2020 e 2021, foram certificados pelo Secretariado, sendo o Centro pioneiro em tais certificações. Além das atividades de capacitação voltadas aos aspectos naval e ribeirinho, o COOpPazNav tem realizado estágios voltados para assuntos transversais às missões de paz, tais como o Estágio de Operações de Paz para Mulheres e o Estágio de Operações Humanitárias.

Como aspectos comuns ao CCOPAB e ao COOpPazNav, convém ressaltar a integração de ambos os centros com as instituições homólogas no exterior e com o meio acadêmico, o que tem contribuído para o aprimoramento das atividades de ensino, incluindo pela capacitação continuada dos corpos docentes dos centros brasileiros. No âmbito regional, destaca-se a participação do CCOPAB como membro pleno e do COOpPazNav como membro convidado da Associação Latino-Americana dos Centros de Treinamento de Operações de Paz (ALCOPAZ). Já no contexto mundial, o CCOPAB é membro também da *International Association of Peacekeeping Training Centres* (IAPTC).

No que se refere ao meio acadêmico, merece destaque o papel da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ), que desde 2016 integra instituições públicas e privadas, civis e militares que trabalham com pesquisa e ensino sobre operações de paz. A Rede promove eventos e publicações periódicas sobre o tema, além de integrar pesquisadores e docentes, civis e militares, por meio de grupos de trabalho temáticos. O CCOPAB é um dos fundadores e membro pleno da REBRAPAZ e o COOpPazNav figura atualmente como observador, com previsão de ascender à condição de membro pleno em novembro de 2021.

Ratificando a qualidade do preparo dos militares e policiais brasileiros, decorrente das ações do Brasil nesta área, ao investigarem a participação do país em missões de paz recentes, Hamann e Mir (2019) destacam que o “Brasil tem recebido elogios de seus pares e da própria ONU não pela quantidade de profissionais desdobrados, como Etiópia, Índia e Paquistão, mas sim pelo bom desempenho de seus soldados e pela atitude de seus líderes (militares e diplomatas)” (p. 6). Ao aprofundarem a

observação sobre as causas da boa performance apresentada, acrescentam que “O bom desempenho das tropas brasileiras decorre, em larga medida, da qualidade do preparo. Durante a MINUSTAH, o Brasil investiu tempo e dinheiro no treinamento dos vários batalhões que integraram a missão” (p. 6). No mesmo contexto, o profissionalismo da tropa brasileira foi destacado pelo Conselheiro Militar para as Operações de Paz da ONU, por ocasião do agradecimento do ao Brasil, quando do encerramento da participação brasileira na Força-Tarefa Marítima da UNIFIL (BRASIL, 2021a).

5 Considerações finais

O Brasil vive um período de baixa participação quantitativa em operações de paz, diferentemente de épocas passadas, em que a presença de tropas brasileiras colocava o país em evidência como um contribuinte significativo. Ainda assim, o histórico do desempenho dos *peacekeepers* brasileiros em operações de paz ainda lhe assegura uma sólida reputação no âmbito das Nações Unidas, o que permite ao Brasil manter uma participação qualitativa significativa, além de se apresentar como opção evidente para desdobramentos futuros de contingentes.

Ao endossar a iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P), o Brasil ratificou estar ciente dos desafios crescentes associados às operações de paz atuais, cujos ambientes impõem riscos permanentes aos capacetes azuis. Neste contexto, pilar do desempenho & responsabilização é, sem dúvida, um elemento central, já que impacta em outros aspectos de capital importância, como a capacidade para proteção de civis, considerada atualmente a tarefa de maior importância nas missões multidimensionais. Assim, o cumprimento pelo Brasil dos compromissos assumidos no âmbito da Declaração de Compromissos Compartilhados, além de alinhado à tradição brasileira de honrar as obrigações assumidas no cenário internacional, simboliza que o país permanece atento ao cenário atual das operações de paz, participando proativamente dos esforços do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral e do Secretariado em aperfeiçoar as operações existentes e as que serão futuramente desdobradas, para os complexos, inseguros e desafiadores cenários atuais e vindouros.

A pesquisa indicou que, desde a ratificação da iniciativa A4P pelo governo brasileiro, o país tem tomado medidas concretas que materializam o cumprimento dos compromissos assumidos quanto ao desempenho & responsabilização, indicando que o Brasil permanece em condições não somente de manter a qualidade das contribuições pontuais da atualidade, como principalmente de retomar sua tradição de envio de tropas de alta performance para missões de paz, mesmo diante dos novos desafios.

Assim, o somatório entre a expertise acumulada nas bem-sucedidas participações passadas e a postura proativa do país na capacitação de seu pessoal para missões futuras permitem inferir que, uma vez convidados pelas Nações Unidas e mediante decisão do país em participar de uma nova operação, os capacetes azuis brasileiros apresentar-se-ão à altura das expectativas das Nações Unidas e da comunidade internacional.

Referências

ANDRADE, I. de O.; HAMANN, E. P.; SOARES, M. A. **Brazil's participation in United Nations peacekeeping operations: evolution, challenges, and opportunities**. Brasília, DF: Ipea, Jan 2021. Discussion Paper, 254. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/dp_254.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

BARBOSA, M. Visita de avaliação e assessoramento do Secretariado das Nações Unidas e a Arquitetura de Treinamento conduzida pela Força Terrestre: uma breve retrospectiva. **EBlog**: Blog do Exército Brasileiro, Rio de Janeiro, 14 jul. 2021. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/visita-de-avaliacao-e-assessoramento-do-secretariado-das-nacoes-unidas-e-a-arquitetura-de-treinamento-conduzida-pela-forca-terrestre-uma-breve-retrospectiva.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Arquivos. Pronunciamento. **Conferência Ministerial sobre Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas - Nova Iorque - mar 2019**: Palavras do Ministro da Defesa do Brasil, Fernando Azevedo e Silva, na sessão 2 da Conferência: treinamento e desenvolvimento de capacidades. Nova York, 2019a. Disponível em https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2019/pronciamento/abril/prona_confa_onu.pdf. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Centrais de conteúdo. Notícias. **ONU agradece contribuição dos militares brasileiros na FTM-UNIFIL, no Líbano**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, fev. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/onu-agradece-contribuicao-dos-militares-brasileiros-na-ftm-unifil-no-libano>. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Instrução normativa nº 2/EMCFA-MD, de 1º de julho de 2020. Aprova as instruções para a execução das fases de implantação, preparo, emprego e repatriação de militares em missões de paz de caráter individual. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 126, p. 16, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2/emcfa-md-de-1-de-julho-de-2020-264915078>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Instrução normativa nº 3/EMCFA-MD, de 16 de outubro de 2019. Aprova as instruções para a execução das fases de implantação, preparo, emprego e repatriação de Tropas em Operações de Paz. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 207, p. 14, 24 out. 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3/emcfa-md-de-16-de-outubro-de-2019-223575861>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas 2022-2023**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores; FUNAG, 2021b. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1144>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Statement by Ambassador Nelson Antônio Tabajara de Oliveira, Undersecretary General for Multilateral Political Affairs, Europe and North America, Ministry of Foreign Affairs, Brazil.** Nova York, 2018. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-event-brazil-statement.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Statement by Ambassador Ronaldo Costa Filho, Permanent Representative of Brazil to the United Nations, in the General Debate of the Special Committee on Peacekeeping Operations.** Nova York, 2021c. Disponível em: [https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasonu/pt-br/file/C34%20intervention%20vfinal\(1\).pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasonu/pt-br/file/C34%20intervention%20vfinal(1).pdf). Acesso em: 7 mar. 2021.

CONING, C. Principled peacekeeping works. In: UNIVERSITY OF EDINBURGH. **Political settlements research programme.** Edinburgh: University of Edinburgh, 2020. Disponível em: <https://www.politicalsettlements.org/2020/02/28/principled-peacekeeping-works/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

DAY, A. et al. **The political practice of peacekeeping:** how strategies for peace operations are developed and implemented. New York: United Nations University, 2020. Disponível em: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7791/FullReport-PoliticalPracticeofPeacekeeping.pdf>. Acesso em: 31 out. 2021.

HAMANN, E.; MIR, W. É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU. **Instituto Igarapé**, Rio de Janeiro, art. 43, set. 2019. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2019-09-25-v2-AE43_Tempo-de-reengajar.pdf. Acesso em 15 abr. 2021.

O BRASIL e a participação no Projeto de Parceria Triangular das Nações Unidas. **Defesa TV**, Rio de Janeiro, 29 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defesa.tv.br/o-brasil-e-a-participacao-no-projeto-de-parceria-triangular-das-nacoes-unidas/>. Acesso em 12 jul. 2021.

SECURITY COUNCIL REPORT. **March 2018 Monthly Forecast: Peacekeeping Operations.** New York: Security council Report, Feb 28, 2018. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-03/peacekeeping_operations.php. Acesso em: 18 abr. 2021.

UNITED NATIONS. **A4P+:** priorities for 2021-2023. New York: United Nations, 2021a. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_background_paper.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Action for peacekeeping. **Declaration of shared commitments on UN peacekeeping operations.** New York: United Nations, 2018a. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

UNITED NATIONS. **Action for peacekeeping:** key achievements on performance. New York: United Nations, 2019a. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/201912013_a4p_performence_achievements_one_pager_final_update003.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Guidelines:** operational readiness preparation for troop contributing countries in peacekeeping missions. New York: United Nations, Dec 2018b. Disponível em: <http://dag.un.org/handle/11176/400900>. Acesso em: 14 jul. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Guidelines:** peacekeeping capability readiness system (PCRS). New York: United Nations, 2019b. Disponível em: <http://dag.un.org/handle/11176/400901>. Acesso em: 14 jun. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Policy:** operational readiness assurance and performance improvement. New York: United Nations, Dec 2015a. Disponível em: <http://dag.un.org/handle/11176/387382>. Acesso em: 14 jul. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Standard operating procedure:** planning and conducting assessment and advisory visits (AAVs). New York: United Nations, 2020. Disponível em: <http://dag.un.org/handle/11176/401062>. Acesso em: 14 jun. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Security Council. **Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects:** A/55/305-S/2000/809. New York: United Nations, 2000. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf>. Acesso em: 4 maio 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Security Council. **Report of the high-level independent panel on peace operations on uniting our strengths for peace:** politics, partnership and people: A/70/95-S/2015/446. New York: United Nations, 2015b. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/report-high-level-independent-panel-peace-operations-uniting-our-strengths-peace>. Acesso em: 11 nov. 2021.

UNITED NATIONS. **Improving security of united nations peacekeepers:** we need to change the way we are doing business. New York: United Nations, Dec 2017. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Peacekeeping. **Troop and Police Contributors.** New York: United Nations, 2021b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Acesso em: 11 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Peacekeeping. What is peacekeeping. Reforming peacekeeping. **Action for peacekeeping (A4P).** New York: United Nations, 2021c. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>. Acesso em: 25 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Peacekeeping. What is peacekeeping. Reforming peacekeeping. Action for peacekeeping. **The comprehensive planning and performance assessment system.** New York: United Nations, 2018c. 1 vídeo (4 min). Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/cpas>. Acesso em: 27 maio 2021.

UNITED NATIONS. Security Council Report. **Security Council 8349th meeting minutes:** S/PV.8349. Nova York, 2018d. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv8349.php>. Acesso em: 24 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2436 (2018).** New York: United Nations, 2018e. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1643360>. Acesso em: 15 jun. 2021.

UNITED NATIONS. Secretary-General initiative on action for peacekeeping. **Results of A4P Survey.** New York: United Nations, 2019c. Disponível em: <https://www.un.org/en/A4P/dashboard.shtml>. Acesso em: 27 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Secretary-General. **Secretary-General's remarks to Security Council High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations.** New York: United Nations, 2018f. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-28/secretary-generals-remarks-security-council-high-level-debate>. Acesso em: 2 maio 2021.

UNITED NATIONS. Secretary-General. **Secretary-General's video message to meeting of member states on accountability for misconduct by peacekeepers.** Nova York: United Nations, June 2021d. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-video-message-meeting-of-member-states-accountability-for-misconduct-peacekeepers>. Acesso em: 30 jun. 2021.

WILLIAMS, P. D. The Security Council's peacekeeping trilemma. **International Affairs**, [s. l.], v. 96, n. 2, p. 479-499, Mar 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz199>. Acesso em: 2 nov. 2021.

Contencioso entre Guiana e Suriname acerca dos limites marítimos (2000-2007)

Dispute between Guyana and Suriname over maritime boundaries (2000-2007)

Resumo: Este trabalho tem o objetivo de analisar os principais delineamentos da disputa acerca dos limites marítimos entre Guiana e Suriname e o alcance do laudo arbitral que delimitou a fronteira marítima entre os dois países. Guiana e Suriname encontram-se numa posição geopolítica de fusão e encontro entre a região do Caribe e da Amazônia, propiciando um rico campo de pesquisa. A metodologia adotada consistiu em consulta à bibliografia especializada e análise de documentos oficiais apresentados ao Tribunal Arbitral por ambos os países bem como aos documentos referentes à decisão do caso. As principais considerações acerca da pesquisa apontam que a relação bilateral entre Guiana e Suriname se construiu sob as bases de dinâmicas pendulares, ou seja, ora apontavam para uma aproximação ora para distanciamento, em que as tentativas de definição dos limites marítimos se desenvolveram. As reivindicações foram arbitradas internacionalmente cuja decisão, estabelecendo um limite marítimo único, corrobora para o processo gradual de estabilidade entre os dois países.

Palavras-chave: Guiana; Suriname; Limites marítimos; Direito do Mar.

Abstract: This paper objective to analyze the main outlines of the dispute about the maritime limits between Guyana and Suriname and the scope of the arbitration award that delimited the maritime border between the two countries. Guyana and Suriname find themselves in a geopolitical position of fusion and meeting between the Caribbean and the Amazon region, providing a rich field of research. The methodology adopted consisted of consulting the specialized bibliography and analysis of official documents presented to the Arbitral Tribunal by both countries, as well as documents referring to the decision of the case. The main considerations about the research point out that the bilateral relationship between Guyana and Suriname was built on the basis of pendular dynamics, that is, they sometimes pointed to an approximation, sometimes to distance, in which attempts to define maritime limits were developed. The claims were arbitrated internationally, whose decision, establishing a single maritime limit, corroborates the gradual process of stability between the two countries.

Keywords: Guyana; Suriname; Maritime limits; Law of the Sea.

Yolanda Nunes Sousa 

Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Direito.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
sousay07@gmail.com

Recebido: 15 ago. 2021

Aprovado: 03 dez. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Quando analisamos a relação homem-mar contemplamos neste espectro a própria evolução da humanidade, que ao longo do tempo se tornou mais plural e dinâmica e apresentou novas tensões em espaços cada vez mais diversificados. Neste contexto diverso, as atividades desenvolvidas pelo homem ganharam novo significado à medida em que suas necessidades foram se projetando em diferentes espaços e o encurtamento de distâncias foi ocorrendo.

Moura Neto (2014) comenta que os oceanos se firmaram como elo fundamental entre os povos, servindo como elemento de integração econômica e cultural bem como se estabelecendo como um novo horizonte de oportunidades e riquezas, mas que também serviram de palco para muitos conflitos, disputas, acidentes, limitações e afastamentos, constituindo-se, paradoxalmente, em uma defesa natural dos Estados costeiros e meio de aproximação com nações distantes.

É neste contexto, com o surgimento de novas tecnologias e a descoberta de novas reservas petrolíferas e de outros recursos minerais, que os Estados empreenderam esforços no sentido de delimitarem sua soberania e jurisdição sobre o espaço marítimo. Desse esforço, após anos de negociações (a primeira conferência sobre Direito do Mar foi realizada em 1958 e o texto final foi assinado em Montego Bay, no ano de 1982), foi cristalizado o atual Direito do Mar, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU)¹.

Guiana e Suriname assinaram a Convenção em 1982, mas apenas fizeram o depósito de ratificação em 1993 e 1998, respectivamente. Desde então, os dois países seguiram reivindicando sua soberania e jurisdição sobre o espaço marítimo, cujo ambiente tem sido palco de novas descobertas de reservas de petróleo e cuja atuação de empresas internacionais se firma cada vez mais forte na região.

Neste sentido, o presente trabalho busca analisar os principais delineamentos da disputa entre Guiana e Suriname no que respeita aos limites marítimos e o alcance do laudo arbitral que delimitou a fronteira marítima entre os dois países. O ano 2000 representou o ponto mais alto na disputa, quando um novo capítulo, envolvendo os limites marítimos e a empresa petrolífera CGX, culminou com a internacionalização do litígio, levando a Guiana a recorrer a um tribunal de arbitragem em 2004.

Na primeira seção deste artigo, abordaremos algumas discussões com respeito à percepção nas relações internacionais e como estas afetam o comportamento dos Estados, a fim de compreendermos o modo como Guiana e Suriname se comportaram ao longo dos anos. Na segunda seção, será exposto as reivindicações de cada país envolvido na disputa, destacando os principais elementos históricos e, por último, trataremos do laudo arbitral, cujo trabalho definiu um traçado único como limite marítimo.

2 A percepção e seu papel no padrão de interação entre os Estados

A teoria realista, até o final dos anos 1950, se mostrava preponderante nas análises de relações internacionais. Os Estados como os principais atores eram tidos como agentes unitários e homogêneos e os aspectos subjetivos deixavam-se escapar do escopo de análises. Foi a par-

1 Ver detalhes no texto de Sousa (2018).

tir dos anos 1960, conforme explicita Herz (1994), que os estudos de relações internacionais passaram a fazer uma abordagem cognitiva da política internacional, incluindo elementos como percepções e falsas percepções, ambiente psicológico, sistemas de crenças, papel das ideias etc. Estes trabalhos passaram a focalizar o processamento de informações por parte dos Estados e como isso afetava as relações entre eles.

Dentre esses trabalhos, a obra de Robert Jervis: *Perception and misperception in international politics* destaca justamente o papel das percepções nas relações entre os Estados, afirmindo que estes precisam entender a maneira como são percebidos pelos outros: se os veem como ameaçadores ou tranquilizadores, fracos ou fortes (em capacidades e determinação), como consistentes e constantes ou mutáveis. Neste sentido, o autor vai destacar que, para entender alguns porquês dos padrões de interação dos Estados, é necessário analisar a tomada de decisão dos atores envolvidos, onde ele concentra sua discussão.

Jervis (2017) vai fazer sua abordagem a partir de quatro níveis de análise: um é o nível da tomada de decisão, o segundo é o nível da burocracia (o funcionamento da burocracia pode determinar a política), o terceiro é o da natureza do Estado e o funcionamento da política interna (Estados com os mesmos atributos internos podem reagir de maneira igual diante de determinada situação) e o quarto enfoca no ambiente internacional (como o ambiente afeta o comportamento). Não teremos espaço neste trabalho de analisar esses quatro níveis em minúcias, por isso focalizaremos no que o próprio autor destaca em seu texto: a tomada de decisão.

O autor vai afirmar que é no nível da tomada de decisão que os Estados percebem o comportamento dos outros e formam julgamentos sobre as suas intenções. Estes julgamentos estão relacionados à maneira como os tomadores de decisão constroem suas crenças sobre o mundo e suas imagens dos outros. Jervis (2017) vai afirmar que essa análise é importante para entendermos porque os Estados se comportam de maneiras diferentes diante das mesmas situações e isto está diretamente relacionado às suas percepções.

Essas percepções podem ganhar uma dimensão afetiva e nesses casos dão suporte à proposição de que quando julgamentos políticos apresentam consistência afetivo-cognitiva, a razão é que o “gostar” ou não de outro Estado e visões sobre suas características específicas estão ligados por meio das crenças do ator sobre os interesses e intenções dos outros. Wendt (2013) vai trabalhar com a mesma ideia quando aborda em seu trabalho o processo de formação de identidade e interesses.

Para Wendt (2013, p. 429) “[...] a distribuição do poder pode sempre afetar os cálculos dos estados, mas como isso ocorre depende da compreensão intersubjetiva e das expectativas, da ‘distribuição do conhecimento’, que constituem as concepções acerca de si próprio e de outros”. Neste sentido, o autor vai abordar a construção de identidades e interesses por parte dos Estados.

Para ele identidades são “[...] entendimentos e expectativas relativamente estáveis da função específica sobre si próprio [...]”. Essas identidades são relacionais e os atores as adquirem ao participarem dos significados coletivos e “[...] cada identidade é uma definição inherentemente social do ator fundamentado nas teorias que atores coletivamente possuem de si próprios e de outros, e que constitui a estrutura do mundo social” (WENDT, 2013, p. 430).

Ainda segundo o autor, estas identidades se constituem a base dos interesses. Os Estados definem seus interesses no processo de definição de situações, ou seja, dentro de um contexto social que sempre varia conforme as contingências.

Os processos de formação de identidade sob a anarquia preocupam-se principalmente com a preservação da ‘segurança’ de si próprio. Os conceitos de segurança diferem, portanto, na extensão para a qual (e a forma na qual) o ‘eu’ é identificado cognitivamente com o outro e, quero sugerir, é sobre essa variação cognitiva que o significado da anarquia e da distribuição do poder depende (WENDT, 2013, p. 433).

Com base nessa identificação do “eu” em relação ao “outro”, Wendt vai definir três tipos de sistemas de segurança. A forma como os Estados se identificam entre si pode constituir sistemas de segurança competitivos, individualistas ou cooperativos, conforme mostra o quadro 1.

Neste sentido, o processo de identificação entre os Estados será balizado pelas percepções de si e do outro. Wendt afirma que o princípio de “[...] formação de identidade é capturado pela noção simbólico-interacionista do ‘looking-self glass’, que afirma que o ‘eu’ é o reflexo da socialização de um ator” (WENDT, 2013, p. 439). O autor argumenta que essa criação de sentidos surge da interação entre os atores e as concepções e percepções advindas dessas interações são socialmente construídas, dentro de um processo de sinalização, interpretação e resposta, conforme a figura 1 demonstra. É através dessa interação que as identidades e interesses são definidos.

Quadro 1- Sistemas de segurança

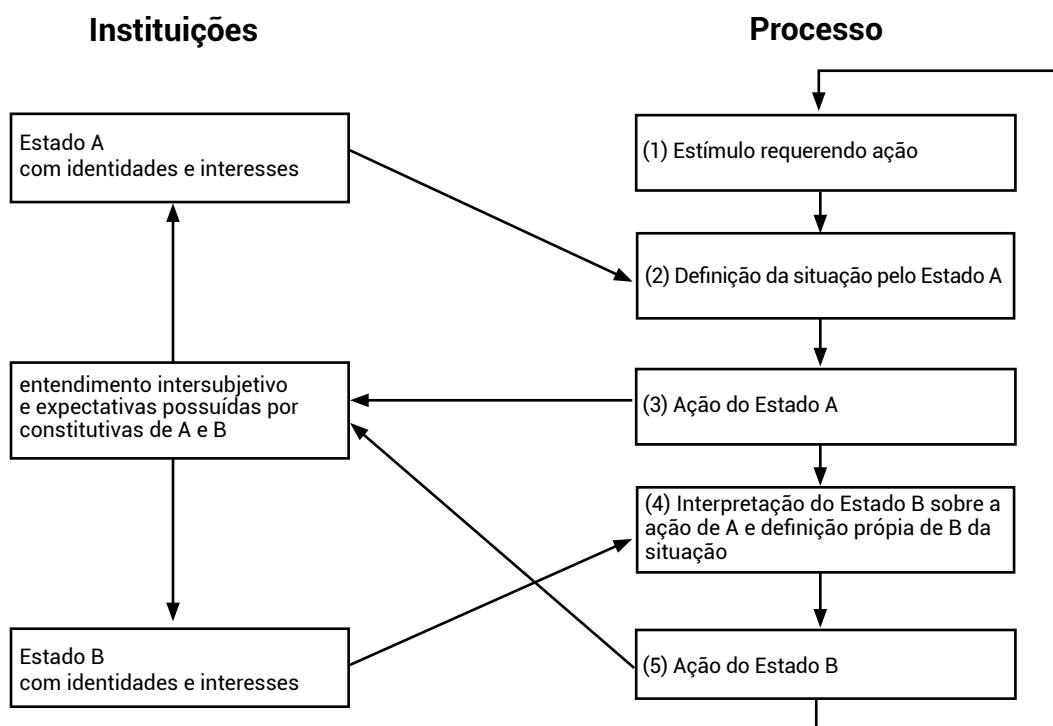
COMPETITIVO	Identificação negativa. O ganho do "eu" é visto como uma perda do "outro". Uma ação coletiva é quase impossível, visto o clima de desconfiança.
INDIVIDUALISTA	Os Estados “[...] são indiferentes no que diz respeito à relação entre a própria segurança e dos outros. [...] A posição de um estado no distribuição de poder é menos importante e a ação coletiva é mais possível” (WENDT,2013,p.433,434).
COOPERATIVO	Identificação positiva. Segurança é responsabilidade de todos. O "eu" é definido em termo de comunidade. Os interesses nacionais são interesses internacionais.

Fonte: A autora com base em Wendt (2013).

Esse entendimento nos leva a compreender o próprio instituto da soberania, haja vista que ela existe em virtude de entendimentos intersubjetivos e de expectativas. Dentro destas expectativas podemos vislumbrar que a soberania não existe sem um “outro”, uma vez que as identidades são relacionais e os Estados ao interagirem reconhecem mutuamente o direito de cada um exercer autoridade política dentro de determinado território, gerando assim um tipo específico de estado – o Estado soberano. Este tipo de interação fornece a base social para a individualidade e a segurança dos Estados e, neste sentido, a guerra se apresenta como uma prática por meio da qual os Estados negociam sua individualidade (WENDT, 2013).

Se tratarem uns aos outros como se fossem soberanos, então, com o tempo, irão institucionalizar esse modo de subjetividade; caso contrário, esse modo não se transformará em norma. [...] O fato de que as práticas de soberania têm sido historicamente orientadas a produzirem espaços territoriais distintos, em outras palavras, afeta a concepção do que se deve ‘assegurar’ para funcionar nessa identidade, um processo que pode ajudar a entender a ‘rigidez’ das fronteiras territoriais através dos séculos (WENDT, 2013, p. 454, 455).

Figura 1 – Processo de sinalização, interpretação e resposta



Fonte: Wendt (2013, p. 442).

Esta concepção nos ajuda a compreender o comportamento de Guiana e Suriname diante de suas reivindicações de território seja no tocante às fronteiras terrestres (caso New River Triangle) quanto às fronteiras marítimas. O tipo de Estado constituído nesses países, como na maioria do globo, foi o modelo importado europeu que se institucionalizou, de estados soberanos cuja preocupação com a defesa do território e a segurança constitui pauta quase intransponível na agenda política.

Neste sentido, o reflexo de socialização entre esses atores corroborou para instituir um sistema de segurança pautado na competitividade e na desconfiança. Esta relação é claramente perceptível quando analisamos as perspectivas de Guiana e Suriname quanto à delimitação de seu espaço marítimo e como a busca por preservar seus interesses e recursos culminou com ameaças de uso da força, deteriorando as relações bilaterais e os canais de construção de diálogos.

A construção de identidades e interesses bem como a percepção de um em relação ao outro, podem definir se as relações entre os Estados serão de aproximação ou distanciamento. No caso da Guiana e Suriname, as questões territoriais definiram uma relação pendular que ora se pautou pela aproximação, com as tentativas de acordos e estabelecimento de tratados, ora de distanciamento com focos de tensão e hostilidade em decorrência da interpretação de manobras por parte de cada Estado. Nas seções seguintes, desdobraremos o conjunto de argumentações de cada Estado diante da reivindicação de delimitações marítimas, nos quais se notará as diferentes percepções diante dos mesmos fatos e como estas percepções corroboraram para definir o comportamento dos Estados diante do litígio.

3 Construção histórico-política das fronteiras marítimas entre Guiana e Suriname

A problemática envolvendo as fronteiras da Guiana e Suriname é herança do período colonial, cujo padrão é seguido também por outros países ex-colônias e que alcançaram suas independências com territórios não totalmente delimitados. No caso de Guiana e Suriname, a delimitação estava a cargo da coroa britânica e do então governo neerlandês, respectivamente. Os dois países declararam suas independências com diversas pendências territoriais e isso se refletiu no episódio ocorrido no ano 2000, que será analisado mais adiante.

Portanto, para a compreensão do presente estudo, destacaremos três momentos importantes que foram definidores na construção das primeiras tentativas de um acordo de delimitação de fronteiras no que tange ao espaço marítimo. Entretanto, é importante frisar que o estabelecimento dos limites marítimos sempre precisa de um ponto de partida a partir do espaço terrestre e, este ponto de partida, se constituiu como elemento de maior discussão em toda a problemática envolvendo a presente disputa.

O primeiro momento a ser destacado remonta ao período colonial, com o acordo firmado em 1799 entre a coroa britânica e neerlandesa. Neste acordo, foi movida a fronteira que havia sido estabelecida em 1674 entre os assentamentos britânicos e neerlandeses e que se encontrava no pequeno rio chamado Devil's Creek. Este rio permaneceu por quase cem anos como fronteira entre a colônia do Suriname e Berbice, colônia da Guiana. No entanto, em 1799

um novo acordo estabeleceu a margem oeste do rio Corentyne como sendo a fronteira entre as duas colônias (DONOVAN, 2003). Hoyle (2001) afirma que a partir daí este acordo tornou o Corentyne um rio neerlandês. O método adotado por esta demarcação não seguiu a norma do Direito Internacional, o qual estabelece uma linha média no meio do rio (denominado de Thalweg) como linha de demarcação entre fronteiras estabelecidas por rios, passando o controle de todo o rio Corentyne ao Suriname.

De acordo com as argumentações expostas nos dois Memoriais enviados ao Tribunal Arbitral em 2005, por ocasião do processo de arbitragem impetrado pela Guiana, os dois países concordaram que a relação territorial estabelecida em 1799 foi legítima, mas que no entendimento surinamês não houve compreensão juridicamente vinculativa específica referente ao alcance total das implicações legais dessa cessão de território (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005a). Definir a fronteira terrestre implicaria estabelecer um ponto onde esta terminaria para que os limites marítimos fossem estabelecidos a partir dali.

O segundo momento que marca os delineamentos dessa construção de fronteiras alcança o ano de 1936, quando uma comissão mista foi formada por comissários britânicos e neerlandeses para estabelecer um marco que definisse o fim da fronteira terrestre, ou seja, o ponto inicial para delimitar os espaços marítimos. Esta foi a primeira oportunidade de os países definirem seu mar territorial. Nesta ocasião, os governos britânico e holandês apontaram o Ponto 61 (Ponto 1936 na nomenclatura do Suriname) como um possível marco para referenciar o estabelecimento do limite marítimo.

Entretanto, não houve consenso entre as partes quanto ao referido ponto demarcatório. Enquanto a Guiana (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005b) afirmava que neste período foi firmado um acordo no qual o limite marítimo deveria ser uma linha reta que emana do término da fronteira terrestre (Ponto 61) em um ângulo de 28º para o limite de três milhas do mar territorial, que era então o limite costumeiro ao abrigo do direito internacional, o Suriname (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005a), por sua vez, afirmava que o referido ponto não era juridicamente vinculativo, mas reconhecia que o papel da comissão mista foi uma tentativa de definir um instrumento legal definitivo em relação à fronteira terrestre e marítima e que teve um lugar relevante na diplomacia e prática entre as partes e seus predecessores coloniais.

Tanto o acordo de 1799 quanto o trabalho da comissão mista tinham caráter provisório. O próprio texto do acordo de 1799 configura-se como sendo “[...] alguns arranjos pelos quais todos os fins desejados pudessem ser obtidos sem impedir os regulamentos finais que, ao determinar o futuro das colônias, seus Soberanos ou Soberanos no tempo, poderiam julgar apropriado estabelecer com relação ao limite” (DONOVAN, 2003, p. 52). Este fato se comprova no próprio comportamento das potências, nos anos posteriores, ao seguirem com as tentativas de uma solução definitiva. No entanto, Hoyle (2001) afirma que em 1936 já havia elementos políticos para que se chegasse a um acordo definitivo e que se não fosse a Segunda Guerra Mundial talvez as potências tivessem finalizado um acordo.

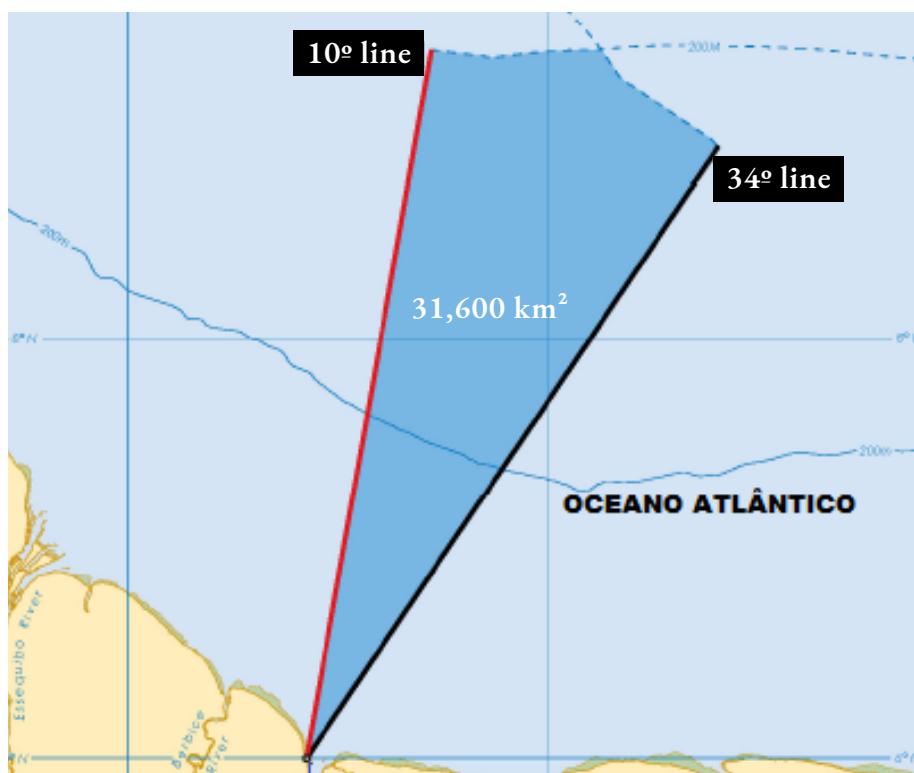
Tanto a Guiana quanto o Suriname concordaram que a comissão mista desenvolveu uma linha para delimitar as águas territoriais adjacentes às duas colônias. Entretanto, o argumento guianense apontou uma linha de 28º (mudando posteriormente para 34º com o princípio da equidistância) enquanto o Suriname apontou uma linha de 10º, afirmando que esta linha deli-

mitava seu mar territorial bem como as áreas marítimas além dele (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005a).

Entre os anos da década de 1950 outras tentativas foram empreendidas pelas colônias no sentido de chegar a uma solução definitiva, mas nenhuma logrou sucesso. Conforme cita Donovan (2003), as questões relativas às fronteiras entre os dois países tinham pouca relevância até a descoberta de importantes recursos naturais, como os depósitos de ouro na área do New River Triangle como as oportunidades de petróleo offshore na plataforma continental. Neste sentido, a resolução destas questões era economicamente oportuna para ambas as nações.

Foi justamente em 1958 que a coroa britânica formalizou a primeira concessão de exploração de petróleo na plataforma continental da Guiana, tendo a empresa California Oil Company (atual Exxon) sido contemplada no processo (DONOVAN, 2003). Foi a partir da década de 1950 que ambos os países começaram a emitir concessões a empresas estrangeiras para exploração de petróleo e essas concessões ou autorizações, quando vistas umas contra as outras, mostram claramente uma área de sobreposição de limites marítimos, conforme demonstrado na figura 1. Esta área de sobreposição é fruto das diferentes posições adotadas pelas partes, em que o Suriname defendia uma linha de 10º (linha em vermelho) para definir o limite marítimo e a Guiana defendia uma linha seguindo 34º (linha preta), perfazendo uma área de 31.600 km² colocada em disputa e rica em hidrocarbonetos.

Figura 2 – Área de concessões e sobreposição



Fonte: Adaptado de Permanent Court of Arbitration (2005a)

Por último, a terceira oportunidade formal para chegada de um acordo se deu por ocasião da independência da República Cooperativa da Guiana, em 1966, quando o Reino Unido recebeu negociações diretas entre a Guiana e o Suriname (ainda não independente). O objetivo dessas negociações era explorar mais uma vez um acordo de limite formal e as mesmas foram realizadas na Marlborough House, em Londres. Nesta ocasião, a Guiana afirmou sua posição em delimitar as águas territoriais a partir de uma linha de equidistância, não havendo consenso por parte do Suriname, que defendia outros critérios para o estabelecimento da delimitação, como a cadeia de circunstâncias geográficas (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005b).

Os anos que se seguiram foram de poucos diálogos em torno de um acordo definitivo entre os dois países e as outras negociações que ocorreram não surtiram efeitos práticos, como o Memorando de Entendimento de 1991 (DONOVAN, 2004). Ambos seguiram com suas concessões de exploração de petróleo a empresas estrangeiras e o Suriname fundou sua própria companhia nacional de petróleo (Staatsolie) na década de 1980. Em junho de 1998, a Guiana emitiu uma licença de prospecção à empresa CGX Resources Inc. e foi a partir do ano 2000 que as atividades da CGX foram contestadas pelo governo surinamês. De acordo com Moreira (2012), o Suriname realizou manobras com navios armados para expulsar o navio de perfuração da CGX, pois afirmava que esta desenvolvia atividades em espaço pertencente ao seu território. Conforme depoimentos da tripulação da CGX ao Tribunal Arbitral (UNITED NATIONS, 2007), eles temeram uma ação violenta e retiraram-se da área de concessão.

Bharrat Jagdeo, então presidente à época da Guiana em discurso à nação, assim se pronunciou sobre a relação entre os dois países e os acontecimentos referentes às questões de fronteira:

Vocês estão familiarizados com todas as nossas diferenças com o vizinho Suriname sobre questões de fronteira. Uma delas - a relativa à nossa fronteira marítima - tem sido objeto de controvérsia atual em um contexto que tem uma influência sobre nossas perspectivas de desenvolvimento. [...] o Suriname tem tomado medidas agressivas para frustrar a prospecção e exploração de hidrocarbonetos em nosso território (LIMA, 2011, p. 118).

No mesmo mês do ocorrido, a Guiana e o Suriname realizaram uma reunião ministerial em Trinidad e Tobago, sob os bons ofícios do primeiro-ministro do país anfitrião, a fim de intermediarem uma negociação. Em outra oportunidade, na 21º Reunião dos Chefes de Governo da CARICOM, realizada em St. Vicente e Granadinas nos dias 2 a 5 de julho de 2000, os Presidentes e Primeiros-Ministros da CARICOM emitiram uma declaração sobre a Guiana e o Suriname, reafirmando a importância de resolver o contencioso pelos meios pacíficos.

Entretanto, no final de 2003, a Guiana afirmou que não havia perspectiva de resolver a disputa distinta que surgiu com o Suriname sobre a ameaça do uso da força em junho de 2000. Entendeu que novas tentativas de negociar um acordo de delimitação marítima seria inútil e infrutífero. A única opção viável, de acordo com o argumento da Guiana, seria invocar seus direitos sob a Convenção de 1982 e iniciar o processo de arbitragem (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005b).

4 O laudo arbitral de 2007

Conforme visto nas argumentações da Guiana e Suriname, ambos possuíam reivindicações diferentes quanto à delimitação do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental. No entanto, a questão que envolvia o Mar Territorial foi a de maior inflexão, haja vista que este envolve diretamente a linha de base, ou seja, o ponto terrestre de partida na qual as zonas marítimas são estabelecidas e, de acordo com as argumentações anteriores, ambas as partes discordavam quanto à localização deste ponto, pois o mesmo envolvia outra pendência fronteiriça no rio Corentyne, conforme foi visto.

Dante disso, o Tribunal se deparou com quatro questões a serem elucidadas. A primeira dizia respeito à própria legitimidade do Tribunal para tratar o caso, pois o Suriname em sua argumentação afirmou que não havia, à luz da Convenção, prerrogativas jurisdicionais para o Tribunal, haja vista este envolver questões de fronteira terrestre. A segunda questão referia-se à delimitação do Mar Territorial à luz da evolução do Direito do Mar e das legislações internas de ambas as partes contendentes. A terceira, semelhante à segunda, também dizia respeito às delimitações da Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental e, por último, o Tribunal teria que verificar se a acusação da Guiana sobre a ameaça do uso da força por parte do Suriname em 3 de junho de 2000 constituía-se numa violação das regras internacionais.

Destas quatro pautas, iremos abordar especificamente as questões relacionadas com a definição dos limites marítimos a fim de clarificar a posição do Tribunal bem como a jurisprudência desenvolvida para solucionar contenciosos dessa natureza.

4.1 Limites do Mar Territorial

Antônio Augusto Cançado Trindade (2014) em seu texto analisa as indicações para a fixação dos limites laterais marítimos e destaca o princípio da equidistância (que seria a regra conforme artigo 15 da Convenção)² e das circunstâncias especiais (que seriam a exceção, dado seu caráter indeterminado) e afirma que há os que pretendem estabelecer uma hierarquia entre eles: “[...] assim, aplicar-se-ia, na falta de acordo, o método da equidistância, a não ser que existissem circunstâncias especiais” (TRINDADE, 2014, p. 169). Essa imprecisão ou falta de um método específico se traduziu em diversos conflitos de interesses por parte dos Estados, incluindo aqui Guiana e Suriname, pois cada um se utilizou de um método adotado na jurisprudência que melhor atendesse suas reivindicações. Neste sentido, a árdua tarefa dos tribunais se traduz em estabelecer um método mais equitativo possível que atenda ao bem estar político e econômico das nações envolvidas.

Neste sentido, o Tribunal Arbitral responsável por julgar o caso objeto deste estudo interpretou o princípio de circunstâncias especiais de forma combinada, ou seja, afirmou que “[...] a função das ‘circunstâncias especiais’ condicionadas no artigo 15 é garantir uma delimitação equitativa; e a regra combinada de ‘equidistância-circunstâncias especiais’, com efeito, dá particular expressão a uma norma geral [...]” (UNITED NATIONS, 2007, p. 95). O Tribunal concordou

² Artigo 15: Delimitação do mar territorial entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente: Quando as costas de dois Estados são adjacentes ou se encontram situadas frente a frente, nenhum desses Estados tem o direito, salvo acordo de ambos em contrário, de estender o seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos são eqüidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial de cada um desses Estados. Contudo, este artigo não se aplica quando, por motivo da existência de títulos históricos ou de outras circunstâncias especiais, for necessário delimitar o mar territorial dos dois Estados de forma diferente.

que circunstâncias especiais que podem afetar uma delimitação devem ser avaliadas caso a caso e afirmou que “cortes internacionais e tribunais não estão restringidos por uma lista finita de circunstâncias” (UNITED NATIONS, 2007, p. 95).

No caso Guiana-Suriname a arbitragem constatou que os interesses de navegação constituíam tais circunstâncias especiais. Neste sentido, o Tribunal fez referência aos trabalhos da Comissão Mista de 1936 que adotou a linha de 10º como limite entre o mar territorial de 3 milhas de ambos os países e que à época levou em conta as circunstâncias de navegação e a soberania do Suriname sobre todo o rio Corentyne.

Diante desse contexto e com base na própria jurisprudência das cortes internacionais, o Tribunal concluiu que as circunstâncias especiais de navegação poderiam justificar o ajuste na linha mediana de equidistância (que é a regra de acordo com o artigo 15 já mencionado) e que o registro histórico suporta amplamente a conclusão de que os antecessores das partes concordaram com a linha de delimitação de 10º porque à época o rio Corentyne pertencia ao território do Suriname e a linha citada fornecia um acesso adequado através do mar territorial ao canal ocidental do referido rio (UNITED NATIONS, 2007).

Ao definir a questão das circunstâncias especiais, do ponto de partida para seguir a linha de 10º (Ponto 1936 / 61) o Tribunal procedeu na extensão e na proporção da linha que seguiria delimitando o mar territorial, haja vista que nos trabalhos da Comissão Mista de 1936 constava apenas um mar territorial de 3 milhas, cuja ampliação para 12 milhas deu-se muito posteriormente à luz do desenvolvimento do próprio Direito do Mar. Guiana e Suriname ao ampliarem suas águas territoriais não fizeram esforços no sentido de como esse espaço seria delimitado e que afetaria até mesmo a delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental.

De acordo com a argumentação do Suriname, o Tribunal deveria estabelecer que a linha de 10º, que servia para as 3 milhas, automaticamente fosse estendida para as atuais 12 milhas. No entanto, o Tribunal considerou duas questões: a primeira se referia ao fato de que a Guiana objetou a linha de 10º na década de 1960, muito antes dos países ampliarem seus mares territoriais e não havia motivos para agora afirmar que uma linha de 10º deveria se estender às 12 milhas como resultado de uma mudança na lei. A segunda questão dizia respeito à própria posição do Tribunal em relação à questão da navegação. Uma extensão automática da linha deixaria de ter relevância no caso das circunstâncias especiais e a posição da Guiana em estabelecer a linha de equidistância também afetaria as disposições históricas de navegação (TANAKA, 2007; UNITED NATIONS, 2007).

Diante dessas questões, o Tribunal teria que encontrar um método que atendesse a linha de 10º até uma distância de 3 milhas mas que contemplasse uma linha perpassando a ampliação das 12 milhas e que se conectasse com a linha que delimitaria de forma única a zona econômica exclusiva e a plataforma continental. Neste sentido, conforme foi mencionado anteriormente, o Tribunal adotou um método misto de equidistância e circunstâncias especiais, a fim de produzir um resultado equitativo para ambas as partes.

O Tribunal estabeleceu que a linha de delimitação no mar territorial seria traçada a partir do ponto em que a linha de 10º intersecta o limite de 3 milhas, ponto em que a linha de equidistância traçada intersecta o limite de 12 milhas, conforme demonstra a figura 2. No julgamento do Tribunal, esta delimitação evita uma passagem repentina da área de acesso ao rio Corentyne e interpõe uma

transição gradual do ponto de 3 milhas para o ponto de 12 milhas garantindo, neste sentido, as conveniências de navegação (UNITED NATIONS, 2007).

Figura 2 – Decisão do Tribunal quanto ao Mar Territorial



Fonte: Adaptado de United Nations (2007).

Neste sentido, o Tribunal levou em conta os trabalhos da Comissão Mista de 1936, a conduta das partes em relação à linha de 10º e as circunstâncias especiais relativas às questões de navegação e soberania do Suriname sobre o rio Corentyne. Ao não seguirem a norma do direito consuetudinário (o thalweg), que define a delimitação de fronteira quando esta se trata de rios, Guiana e Suriname fizeram arranjos históricos de natureza incomum no Direito onde estabeleceram, por acordo ainda que provisório como argumentou a Guiana, que a linha de 10º seria o limite entre os mares territoriais de ambos os países e que o Ponto 61/ 1936 seria o ponto de partida para tal fim. Portanto, o Tribunal se valeu de todos esses elementos para justificar sua jurisdição sobre o caso, dentro do que prevê a própria Convenção.

4.2 Delimitação da Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental

De acordo com o artigo 74 da Convenção, a delimitação da zona econômica exclusiva entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente deve ser feita por acordo entre as partes interessadas, a fim de se chegar a uma solução equitativa. Se não se chegar a um acordo dentro de um prazo razoável, os Estados interessados devem recorrer aos procedimentos vistos anteriormente, a saber o Tribunal Internacional de Direito do Mar, a Corte Internacional de Justiça, tribunal arbitral e tribunal arbitral especial.

Na América do Sul temos exemplos interessantes de países que recorreram a acordos bilaterais para delimitar suas respectivas áreas marítimas adjacentes. O Brasil estabeleceu acordos com a França (Guiana Francesa) em 1981 e com o Uruguai em 1975, contribuindo para relações amistosas no espaço marítimo. Argentina e Uruguai também estabeleceram a prática de acordo bilateral entre suas fronteiras marítimas, com a assinatura de um tratado em 1973 (TRINDADE, 2014). O artigo 74 ainda explicita que, enquanto não se chegar a um acordo, os Estados interessados, num espírito de compreensão e cooperação, devem fazer todos os esforços para chegar a ajustes provisórios de caráter prático e, durante este período de transição, nada devem fazer que possa comprometer ou entravar a conclusão de um acordo definitivo e tais ajustes não devem prejudicar a delimitação definitiva.

Estas mesmas disposições também acompanham a delimitação da plataforma continental. O que difere entre esses dois regimes jurídicos são os direitos e deveres que o Estado costeiro possui frente a esses espaços. Neste sentido, Menezes (2015) explicita que a zona econômica exclusiva está sob o conjunto do “espaço da superfície”, o qual abrange o mar territorial, a zona contígua e o alto-mar e que a plataforma continental está circunscrita no “espaço submerso”, que disciplina sobre o cuidado da vida marinha, do leito e subsolo e da área dos fundos marinhos.

Em relação à plataforma continental, esta foi objeto de regulamentação pela Convenção de Genebra³ de 1958, mas só ganhou atenção prática por parte dos Estados após as declarações dos Estados Unidos, reconhecendo o prolongamento da massa terrestre em direção ao mar como pertencente ao território do Estado costeiro. As declarações norte-americanas impulsionaram México (1945), Argentina (1946), Chile (1947) e Brasil (1950) a reivindicarem direitos sobre este espaço também. A Convenção de Genebra havia adotado um duplo critério de profundidade e explorabilidade para a definição da plataforma continental, porém, a Convenção de 1982 consagrou o critério de definição seguindo o sentido geológico deste espaço (MENEZES, 2015).

É interessante notar que os trabalhos realizados para se definir a extensão da plataforma continental contemplaram as possibilidades econômicas de exploração de minerais nos fundos marítimos, principalmente, de hidrocarbonetos. A importância dada aos recursos encontrados no espaço marítimo encontra no caso entre Guiana e Suriname um grande precedente, haja vista que o interesse por este espaço ganhou volume na agenda desses Estados na medida em que a descoberta de petróleo na região ganhou visibilidade, como

³ Esta Convenção refere-se aos quatro textos que foram firmados na I Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

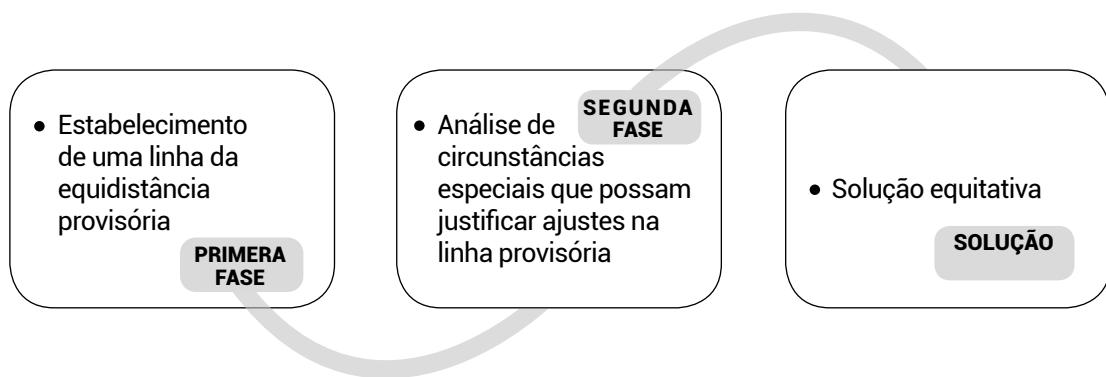
vimos em argumentos anteriores. Neste sentido, a delimitação das áreas marítimas entre os dois países se tornou uma prioridade nas relações bilaterais que não foram capazes de chegar a um acordo recorrendo, portanto, à arbitragem internacional.

Quando analisamos a decisão do Tribunal Arbitral referente à zona econômica exclusiva e à plataforma continental da Guiana e do Suriname podemos perceber que este seguiu os delineamentos da jurisprudência em casos semelhantes. Neste sentido, o grande anseio do Tribunal não era meramente de estabelecer um método de delimitação satisfatório e sim buscar uma solução equitativa que levasse em conta os fatores relevantes para o caso.

Neste sentido, o Tribunal avaliou que o traçado de uma fronteira marítima única seria a solução mais viável, embora esta não tenha sua origem na Convenção “[...] mas baseia-se diretamente na prática do Estado e na lei como desenvolvido por cortes e tribunais internacionais” (UNITED NATIONS, 2007, p. 108). De acordo com a visão da arbitragem tal decisão evitaria eventuais conflitos futuros referentes a questões práticas em relação aos direitos de cada Estado nestas áreas. Diante disso, a posição do Tribunal seguiu a jurisprudência de cortes e tribunais internacionais que estabelecem duas fases ao proceder na delimitação da zona econômica exclusiva (ZEE) e da plataforma continental (PC). O esquema apresentado no quadro 2 demonstra o processo adotado pelo tribunal.

Tanaka (2012) elenca o que seriam essas circunstâncias especiais dividindo-as em dois grupos: as relacionadas a fatores geográficos e as que independem da geografia. As circunstâncias especiais relativas a fatores geográficos são: configuração da costa; proporcionalidade; linhas de base; presença de ilhas; fatores geológicos e geomorfológicos e presença de terceiros Estados. Já as que não estão imbricadas com aspectos geográficos são: fatores econômicos; conduta das partes; direitos históricos; interesses de segurança; fatores de navegação e fatores ambientais.

Quadro 2- Processo de delimitação da ZEE e PC



Fonte: A autora (2021).

No tocante ao caso de Guiana e Suriname o Tribunal avaliou tanto aspectos geográficos quanto não geográficos, pois refletiu sobre a configuração da costa e sobre a conduta das partes em

relação à ZEE e à PC. Neste sentido, como a linha de equidistância é a linha em que cada ponto está equidistante do ponto mais próximo das linhas de base, o Tribunal considerou avaliar as costas relevantes a partir das quais a linha provisória de equidistância seria traçada. Na opinião do Tribunal, a costa relevante para determinação da linha de equidistância provisória da Guiana estende-se desde Devonshire Castle Flats até a proximidade ao Ponto 61/ 1936 e a costa relevante para o Suriname se estende desde Bluff Point, o ponto na margem leste do rio Corentyne usado em 1936 como a foz do rio, até um ponto no Vissers Bank (UNITED NATIONS, 2007), como aponta a figura 3.

Quando avaliamos as argumentações das partes, ambas concordam que a geografia da costa é de fundamental importância no processo. No entanto, o Suriname considera que a disputa deve ser resolvida exclusivamente com base na geografia costeira da área de delimitação. Já a Guiana afirma que a solução do litígio não depende apenas da geografia costeira, mas da história, incluindo a condução de atividades pelas partes.

Desta forma, o Tribunal assentou que as peculiaridades das áreas marítimas a serem delimitadas podem ser levadas em consideração, no entanto, tratam-se apenas de circunstâncias relevantes que podem ou não ser consideradas pertinentes para ajustar ou deslocar a linha de delimitação provisória. Após a avaliação deste item, o Tribunal concluiu que a configuração geográfica da Guiana e Suriname não representa uma circunstância que justifique ajuste ou deslocamento da linha de equidistância provisória, a fim de obter uma solução equitativa (UNITED NATIONS, 2007). Isto se justifica pelo fato de não existirem no litoral das partes grandes promontórios, ilhas, penínsulas, baías ou outras características desta natureza, configurando-se numa costa relativamente regular como aponta a figura 3.

Figura 3 – Configuração da costa de Guiana e Suriname



Fonte: Adaptado do Google Maps (2021).

Após considerar os aspectos geográficos, o Tribunal procedeu na análise em relação à conduta das partes. Vale lembrar que estas duas circunstâncias especiais foram apontadas pelas partes e esta última teve especial ênfase nas argumentações da Guiana. Neste sentido, a arbitragem examinou a condução de atividades na área disputada por Guiana e Suriname, especialmente a prática do petróleo.

Tanaka (2012) comenta que a influência da conduta das partes é muito limitada na jurisprudência em relação à delimitação marítima. Ele afirma que a única exceção é o julgamento da Tunísia / Líbia, que claramente levou em conta essa conduta. Neste caso, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) atribuiu grande importância a uma linha de fato desenhada como resultado das concessões para a exploração de petróleo e gás concedida por ambas as partes.

No caso mencionado, a própria CIJ analisou que concessões petrolíferas geralmente não são em si consideradas como circunstâncias relevantes que justificam ajuste ou deslocamento da linha de delimitação provisória. Isto só seria possível através de um acordo expresso ou tácito entre as partes (UNITED NATIONS, 2007). Neste sentido, O Tribunal Arbitral afirmou que não encontrou provas de qualquer acordo entre Guiana e Suriname relativo a tal prática e que a condução de atividades referentes a concessões de petróleo não pode ser levada em conta como fator para ajustar a linha de equidistância provisória.

Ao examinar a configuração da costa e a conduta das partes o Tribunal decidiu que não considera que existam quaisquer circunstâncias na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva que exijam um ajuste na linha de equidistância provisória e que não haveriam fatores que poderiam tornar a linha de equidistância determinada pelo Tribunal desigual. Como as partes não escolheram argumentar a distribuição relativa de recursos naturais vivos e não vivos em todas essas zonas, o Tribunal não levou essas questões em conta (UNITED NATIONS, 2007).

Após a sentença emitida pelo Tribunal, o Suriname em 2007 mostrou descontentamento em uma sessão de emergência no Parlamento surinamês, instaurando uma moção da oposição na qual instou o governo a estabelecer uma comissão nacional de revisão para examinar o laudo e contestá-lo. De acordo com autoridades surinamesas, a decisão não foi justa e equitativa, já que para a Guiana 65% dos 31.600 quilômetros quadrados foram outorgados, enquanto o Suriname recebeu os 35% restantes (CGX Energy, 2007).

Ainda de acordo com a CGX Energy (2007), a oposição consultou diversos especialistas criando um painel a fim de contestar os cálculos realizados pelo Tribunal. Este painel tinha o objetivo de elencar diversas argumentações legais com as quais o governo do Suriname poderia contestar o laudo arbitral. No entanto, o presidente Venetiaan à época consultou vários outros especialistas e universidades locais e internacionais na Holanda e no Reino Unido para comentar os argumentos do painel e o governo foi aconselhado a não desafiar o laudo com base nas conclusões do mesmo.

Este foi o décimo terceiro julgamento internacional no campo da delimitação marítima, sob os auspícios do Tribunal Internacional de Direito do Mar. Tanaka (2007) comenta sobre o laudo arbitral nos seguintes termos:

No geral, parece que a arbitragem no caso da Guiana/Suriname assegura a continuidade da jurisprudência no campo de delimitação marítima. Ao mesmo tempo, a arbitragem

lança alguma luz sobre várias questões que não foram adequadamente tratadas pelos tribunais e cortes internacionais neste campo. Por exemplo, vale a pena notar que o Tribunal considerou explicitamente a navegação como uma circunstância especial na delimitação dos mares territoriais. Também é notável que o Tribunal abordou a questão de saber se e como, na ausência de um acordo, uma delimitação deve ser estendida do limite anterior de mar territorial (de 3 milhas) para um limite recém-estabelecido (de 12 milhas) (TANAKA, 2007, p. 33).

Diante dessas questões, a arbitragem no presente caso traz contribuições significativas e lança luz sobre litígios que ainda não receberam o devido tratamento por parte dos países envolvidos. Isto diz respeito aos países ao norte da América do Sul e como Chaves (2016, p. 52) conclui: “o Platô das Guianas possui uma geopolítica multidimensional, e que nestas possibilidades, o seu conexão amazônico-caribenho representa enorme potencial para a integração América do Sul-Caribe”. Neste sentido, os atuais desdobramentos em relação à crise política na Venezuela despertam a atenção para litígios fronteiriços que permanecem congelados, tanto no que diz respeito ao espaço terrestre e, em especial, ao marítimo, haja vista que este está imbricado com as questões de exploração de petróleo, recurso tão disputado na região.

Estes litígios congelados dizem respeito às questões no Essequibo entre Guiana e Venezuela, cuja disputa é tanto terrestre quanto marítima e pendências entre a Venezuela e a Colômbia, na região do Golfo, cujas implicações também estão concentradas em áreas de prospecção de petróleo.

5 Considerações finais

Diante do exposto, podemos observar que o Tribunal decidiu com o intuito de alcançar um resultado equitativo entre as partes, com base na longa jurisprudência dos tribunais e cortes internacionais, produzindo uma solução que, como visto nas seções anteriores, provavelmente não se concretizaria por outros meios, haja vista o grau de deterioração das relações bilaterais entre Guiana e Suriname.

Em 2017, o laudo completou 10 anos de existência e, de acordo com os eventos relacionados à moção da oposição em 2007 e a avaliação da mesma por parte de especialistas de instituições de renome, é pouco provável que o Suriname ainda intente contestar a decisão do Tribunal Arbitral. Em uma região cujo cenário ainda é instável no que tange à integridade territorial, se levarmos em conta os litígios ainda pendentes de solução, verificaremos que o melhor caminho a ser trilhado por estes dois pequenos centros de poder é intensificar um processo de regionalização coeso, que permita a construção de diálogos mais abertos e transparentes, consolidando políticas de desenvolvimento em um ambiente mais favorável, integrado e que respire mais segurança no que tange às suas fronteiras, sejam elas marítimas ou terrestres.

Outro ponto que merece atenção é a indústria de petróleo que, no que se refere ao espaço marítimo entre Guiana e Suriname, apresentou-se como a questão central nas reivindicações, conforme demonstrado ao longo das discussões apresentadas. Treves (2007) comenta que como a Convenção regulamenta a maioria dos aspectos do Direito do Mar, sua relevância é óbvia para a indústria de petróleo e gás, haja vista que seu espectro é amplo, desde descoberta de novos poços ao

redor do mundo com aplicação de novas tecnologias, questões de exploração, refino e transporte que impacta diretamente nas questões de navegação e proteção e preservação do meio ambiente marinho. Neste sentido, o Tribunal poderia ser mais utilizado, apresentando hoje um potencial ocioso que, no entanto, pode atuar em benefício dos Estados em dirimir questões relativas a atividades tão importantes no espaço marítimo e daquelas referentes às delimitações fronteiriças.

A resolução do contencioso marítimo entre Guiana e Suriname pode ter influenciado potencialmente a submissão, em 19 de novembro de 2018, do governo da Guiana à Corte Internacional de Justiça de um memorial referente ao litígio com a Venezuela no Essequibo. Este conflito possui tanto uma vertente terrestre quanto marítima e, neste sentido, a Guiana escolheu a Corte para dirimir a questão, haja vista que a Venezuela não é signatária da Convenção sobre Direito do Mar. O caso estudado neste trabalho levou três anos em processo de julgamento até a decisão final (2004-2007), no entanto, entre Venezuela e Guiana o lapso de tempo pode vir a ser maior, pois será necessário trabalhar em as duas frentes: terrestre e marítima. A resolução deste longo litígio na região do Essequibo pode contribuir significativamente no processo de desenvolvimento da região, engessado por conflitos fronteiriços e, o caso aqui analisado, pode servir de parâmetro nas questões que dizem respeito ao espaço marítimo.

Referências

- CHAVES, D. As fronteiras e a segurança internacional na região das Guianas. **Iberografias: Revista de Estudos Ibéricos**, Guarda, Portugal, n. 12, ano 12, 2016.
- CGX Energy. Suriname Parliament Rejects Motion to Challenge Maritime Boundary Award. Rigzone Energy Network. Disponível em: https://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/51473/suriname_parliament_rejects_motion_to_challenge_maritime_boundary_award/. Acesso em: 08 de dez. de 2021.
- DONOVAN, T. W. Suriname-Guyana maritime and territorial disputes: a legal and historical analysis. **Journal of Transnational Law and Policy**, [Tallahassee], v. 13, n. 1, p. 42-98, 2003.
- DONOVAN, T. W. Challenges to the territorial integrity of Guyana: a legal analysis. **Georgia Journal of International and Comparative Law**, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 661-724, 2004. Disponível em: <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=1208&context=gjicl>. Acesso em: jun. 2020.
- HERZ, M. Análise cognitiva e política externa. **Revista Contexto Internacional**, [Rio de Janeiro], v. 16, n. 1, jan./jun. 1994.
- HOYLE, P. A. The Guyana-Suriname maritime boundary dispute and its regional context. **Boundary And Security Bulletin**, Durham, v. 1, n. 1, p. 99-107, 2001. Disponível em: http://www.guyana.org/guysur/THE_GUYANA-SURINAME_MARITIME_BOUNDARY_DISPUTE.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.
- JERVIS, R. **Perceptions and misperceptions in International Politics**. 2 ed. New Jersey: Princeton University Press, 2017.
- LIMA, E. C. L. **Política externa do vizinho distante**: estudo de caso da República Cooperativa da Guiana. 2011. 171p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- MENEZES, W. **O direito do mar**. Brasília, DF: FUNAG, 2015. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1119-O_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 5 dez. 2021.
- MOREIRA, F. K. O contencioso Guyana vs Suriname sobre exploração de petróleo off shore: notas historiográficas (2000-2007). In: Seminário Nacional de Pós-Graduação da ABRI, 1., 2012. **Anais** [...]. Brasília, DF: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2012.

MOURA NETO, J. S. de. Prefácio. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília, DF: FUNAG, 2014. p. 15-19. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 5 dez. 2021.

ONU. **Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar**. Montego Bay, Jamaica: ONU, 10 dez. 1982.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. Cases. **Written submission Pleadings - Guyana Memorial, Volume 1**. Hague: PCA, 2005a. Disponível em: <https://www.pcacases.com/web/view/9>. Acesso em: 6 dez. 2021.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. Cases. **Written submission Pleadings-Suriname-Memorandum**. Hague: PCA, 2005b. Disponível em: <https://www.pcacases.com/web/view/9>. Acesso em: 6 dez. 2021.

SOUZA, Y. N. Regime internacional para os mares e oceanos: notas historiográficas. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 7, n. 3, 2018.

TANAKA, Y. The Guyana/Suriname arbitration: a commentary. **Journal Judiciaire de la Haye**, [s. l.], v. 2, n. 3, 2007. Disponível em: <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=8902>. Acesso em: 10 dez. 2020.

TANAKA, Y. **The international law of the sea**. Copenhagen: University of Copenhagen, Faculty of Law, 2012.

TREVES, T. The International Tribunal for the Law of the sea and the oil and gas industry. In: INTERNATIONAL OIL AND GAS CONFERENCE, 2nd, 2007, London. **Proceedings [...]**. London: [s. n.], 2007. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/statements_of_president/wolfrum/treves_oil_gas_200907_eng.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

TRINDADE, A. A. C. Direito do mar: indicações para a fixação dos limites laterais marítimos. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (org.). **Reflexões sobre a convenção do direito do mar**. Brasília, DF: FUNAG, 2014. p. 167-222. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 5 dez. 2021.

UNITED NATIONS. **Reports of international arbitral awards**: award in the arbitration regarding the delimitation of the maritime boundary between Guyana and Suriname. [S. l.]: United Nations, Sep 2007. v. 30. Disponível em: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXX/1-144.pdf. Acesso em: 8 jan. 2020.

WENDT, A. A anarquia é o que os estados fazem dela: a construção social da política de poder. Tradução de Rodrigo Duque Estrada. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 2, n. 3, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em: 3 dez. 2020.

O reflexo socioeconômico da presença militar na fronteira norte: Barcelos-AM e o 3º Batalhão de Infantaria de Selva

The socioeconomic impact of the presence on the north borders: Barcelos-AM and the 3rd Jungle's Infantry Battalion

Resumo: O Brasil tem 588 municípios em sua Faixa de Fronteira, alguns dos quais em regiões ainda carentes de desenvolvimento, como os localizados no Arco Norte. Diante disso, o presente trabalho se propõe a realizar um estudo de caso da presença e contribuição de uma Organização Militar do Exército Brasileiro no município de Barcelos-AM, a fim de responder aos seguintes questionamentos: como a presença do 3º BIS contribui diretamente na geração em emprego e renda do município de Barcelos-AM, em 2018? Essa presença agrega renda de forma significativa ao município? Gera empregos? É uma alternativa para a população jovem? Essas questões balizam o objetivo de entender qual é o impacto do papel do Estado em uma região distante dos grandes centros econômicos e isolados geograficamente do restante do País e como o investimento estatal promove o desenvolvimento. Nesse contexto, a pesquisa tem como método a análise de indicadores econômicos que colaboram com a composição do IDH no município de Barcelos. O trabalho está baseado em pesquisas bibliográficas, dados primários e documentos governamentais.

Palavras-chave: Defesa; Fronteiras; Estratégia da Presença; Desenvolvimento; IDH.

Abstract: Brazil has 588 municipalities in its Border Band, some of which are in regions still lacking in development, such as those located in Arco Norte. Therefore, the present work proposes to carry out a case study of the presence and contribution of a Military Organization of the Brazilian Army in the city of Barcelos-AM, to answer the following questions: how the presence of the 3rd BIS directly contributes to the generation in employment and income in the municipality of Barcelos-AM, in 2018? Does this presence significantly add income to the municipality? Does it generate jobs? Is it an alternative for the young population? These questions guide the objective of understanding the impact of the State's role in a region distant from the great economic centers and geographically isolated from the rest of the country and how state investment promotes development. In this context, the research has as its method the analysis of economic indicators that collaborate with the composition of the HDI in the municipality of Barcelos. The work is based on bibliographic research, primary data and government documents.

Keywords: Defense; Borders; Presence Strategy; Development; HDI.

Carlos Henrique Arantes de Moraes 

Exército Brasileiro. Comando da
22ª Brigada de Infantaria de Selva.
Macapá, AP, Brasil.
chdemoraes@gmail.com

Dan Milli Pereira 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e
Estado Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
danmillipereira@gmail.com

Tássio Franchi 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e
Estado Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
tasfranchi@gmail.com

Recebido: 14 out. 2021

Aprovado: 10 dez. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Durante todo o século XX a Amazônia brasileira teve um papel central em diversas políticas públicas que buscaram consolidar a posse, colonizar, integrar e desenvolver a região (HEMMING, 2009). Foi principalmente durante o período colonial que os limites do País se expandiram do Tratado de Tordesilhas em direção aos Andes, pela calha do rio Amazonas e seus afluentes. Por meio da construção de fortés e vilas a Coroa Portuguesa tomou posse da área, ratificando o feito em diversos tratados como o de Madrid (1750) (CASTRO, 2009). O Império do Brasil fomentou a colonização da região, inclusive com a participação direta dos militares por meio da fundação de colônias militares que tinham uma dupla função, de defesa e de desenvolver a agricultura e outras atividades produtivas (PAIM; FRANCHI, 2020). Conforme cessaram as disputas territoriais e se consolidou a delimitação das fronteiras, sendo a última a questão do Pirara, em 1904, no atual território do estado de Roraima (OLIVEIRA; MAGALHÃES, 2008), o Estado Brasileiro se preocupou mais em integrar a região. No período de transição do século XIX para o XX, a figura do Marechal Cândido Rondon incorporava as ações de integração não só da região como também dos indígenas, por meio das diversas comissões de instalação de linhas telegráficas, reconhecimento e demarcação de fronteiras e a criação do Serviço de Proteção aos Índios (RODRIGUES, 2017). Durante os governos de Getúlio Vargas, não cessaram as tentativas de integração e a criação de políticas e agências com a função específica de desenvolver a Amazônia, como a Marcha para o Oeste (MAIA, 2010) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM (FRANCHI, 2013). No período dos governos militares diversas ações entre 1964 e 1985 podem ser observadas. A criação da Zona Franca de Manaus, pelo então presidente Humberto de Alencar Castelo Branco; os polos e projetos de mineração de Carajás, Serra do Navio e outros; a ampliação da malha viária e da presença do Estado criando uma rede mais efetiva de comunicação e controle da região (BECKER, 2009). No século XXI, os planos de integração regionais seguiram e se ampliaram com iniciativas como os Planos de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA). Que segundo Edna Castro, “assumem a mesma orientação de integração competitiva, adotando um modelo de modernização com base em megaprojetos de investimentos. Ambos estão articulados pela concepção de eixos de integração e desenvolvimento” (CASTRO, 2012, p. 45). Além disto, toda uma série de usinas hidroelétricas foram implantadas de modo a suprir a região de um elemento essencial ao desenvolvimento moderno, a energia elétrica (MORETTO, 2012). De modo geral na Amazônia “a ocupação humana foi crescente em obediência aos ciclos econômicos vividos na região” (THÉRY, 2005, p. 40).

Nas Políticas Nacionais de Defesa do Brasil (BRASIL, 2020c), o aspecto da contribuição ao desenvolvimento pode ser percebido entre os argumentos oficiais presentes no documento e em outras políticas públicas desenvolvidas pelas Forças Armadas que se traduzem em ações e procedimentos quanto aos assuntos de defesa e segurança na região, destacando-se os manuais doutrinários do Exército Brasileiro de *Operações na selva* (BRASIL, 1997a), *Sobrevivência na selva* (BRASIL, 1999) e *Batalhão de Infantaria de Selva* (BRASIL, 1997b) que aprofundam a atuação da Força Terrestre na região.

A diversidade local, somada à vasta extensão territorial do Brasil e às dificuldades em desenvolver a região, exigem uma postura nacional mais efetiva na gestão e desenvolvimento sustentável regional (BECKER, 2009; MEDEIROS FILHO, 2020). Nesse contexto, a Amazônia apresenta como particularidade uma baixa densidade populacional, falta de infraestruturas como rodovias e portos, o que por vezes dificulta o desenvolvimento econômico e a integração com o restante do Brasil. Isso possibilita o surgimento de “áreas periféricas e espaços juridicamente não apropriados” (BECKER, 2009, p. 35), e pode possibilitar um recrudescimento das temáticas geopolítica e de securitização pela condição social e econômica regional (MEDEIROS FILHO, 2020).

Todas essas características apresentadas crescem de importância o assunto de debate sobre a presença militar na Amazônia, particularmente nos municípios mais deslocados na faixa de fronteira. Onde a debilidade no desenvolvimento econômico potencializa as ameaças à segurança e defesa, o que exige das Forças Armadas ações para auxiliar no desenvolvimento e integração destas regiões e não apenas na função de defesa territorial. A partir disso nos surgem questionamentos de como uma Organização Militar contribui no desenvolvimento local de municípios afastados dos grandes centros urbanos? A presença de uma organização militar agrupa renda e gera oportunidades de emprego de modo significativo aos municípios? Para responder essa questão escolhemos analisar um caso em particular: o município de Barcelos e o 3º BIS.

Barcelos é um município que se caracteriza por ser um desses espaços. Localizado no norte do estado do Amazonas, mais precisamente na microrregião do rio Negro, com uma população estimada em 2020 de 27.638 pessoas e sobre uma área territorial de 122.461,086km² (IBGE, [2020]). A cidade recebeu em 2010 uma Organização Militar do Exército Brasileiro, atendendo às prioridades estratégicas da instituição, a dissuasão e a presença (BRASIL, 2017).

Apresentado o contexto, este artigo buscou responder a seguinte questão: *Como a presença do 3º BIS contribui diretamente na geração em emprego e renda do município de Barcelos-AM, em 2018?* Para tal, o texto está organizado da seguinte forma. Na primeira parte os fundamentos teóricos e metodológicos da pesquisa. Segue-se uma apresentação da Estratégia da Presença e a discussão dos dados socioeconômicos levantados, após os quais a conclusão do estudo.

2 Teorias e métodos

2.1 Referencial metodológico

A metodologia aplicada na presente pesquisa é de um estudo de caso. Segundo Yin (2001, p. 20), essa metodologia é utilizada para fins de Ciência Política, podendo ser empregada para estudos organizacionais e gerenciais, planejamentos regionais e estudos em instituições públicas, contribuindo para a compreensão que temos dos fenômenos sociais e políticos.

Permite, ainda, uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real (YIN, 2001), como no caso do presente estudo, a implantação de uma Organização Militar num município no interior do estado do Amazonas, acarretando mudanças para a região e a maturação de alguns setores locais.

Nos moldes da referida metodologia, será levantada como variante teórica (dependente) o campo socioeconômico da sociedade barcelense, analisando algumas variantes operacionais (independente) que influenciam naquele campo, como a taxa do PIB, o PIB per capita, a taxa de emprego formal e a contribuição para o comércio local.

O município de Barcelos foi escolhido para figurar nesse estudo de caso não por se tratar de uma simples unidade da amostragem (GEORGE; BENNET, 2005; YIN, 2001), mas sim para confrontar uma teoria geopolítica brasileira, verificando se há aplicabilidade e resultados positivos, ainda na contemporaneidade.

No que se refere à locação de uma Organização Militar na Amazônia, o caso de Barcelos é o mais recente¹, tanto que ainda se encontra em processo de implantação. Isso oferece dados diferentes de outros municípios, também fronteiriços e amazônicos, que possuem consolidadas representações do Exército Brasileiro. Além disso, ao passar por mais de uma década do início da implantação, espera-se que os efeitos locais já tenham percepção nas variantes escolhidas para a análise do estudo de caso.

2.2 Referencial teórico

O presente estudo dialoga com os trabalhos de autores Carlos de Meira Mattos (2011a; 2011b), Bertha Becker (2009), Oscar Medeiros Filho (2020), Fernando da Silva Rodrigues (2020a; 2020b), Hervé Théry (2005), Therezinha de Castro (1994), José Augusto Drummond (2002), Lia Osório Machado (2005), dentre outros autores que oferecem suporte para pensar a Amazônia de modo geral e especificamente o papel das organizações militares na região. Os apontamentos desses autores serão de grande valia para o entendimento da dinâmica geopolítica e da securitização da região amazônica.

Para Mattos, as “fronteiras definem a distribuição de áreas políticas e refletem, na medida que espaço é poder, as relações de poder entre os Estados” (2011a, p. 108). Já Machado (2005) trata a definição de fronteira com complexidade devido as diferentes organizações de Estado e, com isso, diferentes noções ao longo do tempo. A autora ainda aproxima o conceito de fronteira com o surgimento do entendimento de soberania, já que era necessário limitar o “espaço policiado pela administração soberana” (MACHADO, 2005, p. 246). Essas relações quando estáveis, permitem uma convivência pacífica e o cumprimento ou estabelecimento de tratados de paz.

No entanto, a formação das fronteiras resulta de um dinamismo, surgido do crescimento populacional, da valorização da terra e da pressão da contiguidade, este último elemento comprehende o conceito do espaço vital de Friedrich Ratzel (MATTOS, 2011a). Nesse sentido, a fronteira por ser uma área sensível deve possuir uma delimitação nítida e precisa, evitando o surgimento de uma área crítica com confrontos e/ou choques com Estados vizinhos (MATTOS, 2011b).

¹ A 22ª Brigada de Infantaria de Selva foi implantada em Macapá-AP após o 3º BIS, no ano de 2018, porém já havia a presença do 34º Batalhão de Infantaria de Selva na cidade.

Segundo a geógrafa Bertha Becker (2009, p. 23), o processo de ocupação na Amazônia possui três períodos. O primeiro deles efetuou a “apropriação lenta e gradativa” da região por Portugal e, consequentemente pelo Brasil. Destaca, ainda, a dependência do mercado externo para incentivar a ocupação, a utilização da estratégia geopolítica para assegurar a ocupação de locais estratégicos e assegurar a soberania sobre o território, além da exploração de um modelo de ocupação que contava com o contato populacional entre a metrópole e os povos autóctones, incentivando o desenvolvimento por meio do crescimento endógeno.

O segundo período identificado por Becker (2009), denominado como “planejamento regional”, ocorreu entre 1930 até 1985. Nesse momento, a ocupação territorial na Amazônia ocorreu por meio de diversos incentivos governamentais para desenvolver a região, como exemplo pode-se citar a Fundação do Brasil Central (1944), a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (1966), a implantação das rodovias Belém-Brasília (1959) e Brasília-Acre (1960), a criação da Zona Franca de Manaus (1957), o Projeto Calha Norte (1985), entre outros (BECKER, 2009, p. 24).

No último período destacado por Becker (2009, p. 27), a autora cita um “esvaziamento do modelo nacional desenvolvimentista e o incremento da participação dos povos tradicionais nas decisões locais”. Ainda que haja um esvaziamento, há pelo Estado uma preocupação em reativar suas fronteiras, por meio da integração, o que permite o combate às atividades ilícitas, atribuindo um “novo papel estratégico” (BECKER, 2009, p. 56).

Dessa forma, revela-se nos estudos de Becker (2009) um foco nas questões internas das fronteiras amazônicas. Seus estudos verificaram a dicotomia entre os potenciais recursos naturais e as restrições ambientais, o que realça a dificuldade de atender os campos socioambiental e científico tecnológico devido à dificuldade em inserir a região aos mercados extrarregionais (DRUMOND, 2002). A economia extrativa, tida por vezes como a esperança da Amazônia, não tem escala ou peso significativo na composição do PIB dos Estados (CAVALCANTE et al., 2011) e acaba por promover a manutenção do que aponta Drummond (2002) de regiões com uma natureza rica e um povo pobre.

Medeiros Filho (2020, p. 78) caracteriza a fronteira amazônica como um “desafio ao Estado brasileiro, exigindo a adoção de políticas territoriais excepcionais”. As características já citadas, como a baixa densidade demográfica e as dificuldades logísticas, resultantes dos fatores naturais, tornam a região “periférica”, carente de uma política atuante do Estado. Para isso, Medeiros Filho (2020) apresenta os conceitos de *border* e *frontier*, como uma nova abordagem capaz de superar as limitações de enfoques tradicionais que muitas vezes ficavam restritas ao significado de limites. Esses conceitos encaixam-se no município de Barcelos, pois uma parte de seu território encontra-se na linha de fronteira com a Venezuela, caracterizando a *border*, que se refere a uma faixa de contato, o ponto de separação entre territórios sobre os quais os Estados limítrofes exercem suas soberanias.

Por outro lado, a sede administrativa municipal de Barcelos, encontra-se na *frontier*, com relativa distância da linha fronteiriça e corresponde com a noção de periferia, regiões pouco exploradas. Esse local exige do Estado uma atenção diferente da abordada pela linha limítrofe, ultrapassam as questões militares ou diplomáticas de uma jurisdição entre dois Estados, potencializando as mazelas internas do País.

A distinção entre as noções *border* (“fronteira divisa”) e *frontier* (“fronteira periferia”) é importante na medida em que delas se originam preocupações militares diversas. Enquanto a primeira sugere ameaças do tipo clássica (questões geopolíticas), a segunda se refere a ameaças insurgentes, cujas raízes geralmente deitam sobre as próprias vulnerabilidades do Estado (questões securitárias). Ambas, entretanto, estão na raiz do significado de Estado Nacional e de forças armadas como seu instrumento militar (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 80).

Verifica-se que Medeiros Filho (2020, p. 90) ainda evoca as ações republicanas do Exército para o desenvolvimento regional, a fim de combater determinadas vulnerabilidades, na ordem da soberania interna e integridade territorial. Nesse sentido, Barcelos encontra-se na *frontier*, o que confere preocupações não apenas geopolíticas, mas também securitárias.

No escopo de uma área da *frontier*, Barcelos apresenta dificuldades de desenvolvimento. De acordo com os dados do Diagnóstico de Fronteiras (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016), a região da bacia do rio Negro sofre com a desigualdade social, quantidade de população sem rendimentos e de famílias abaixo da linha de pobreza. Além disso, Barcelos apresenta baixos índices de urbanização, pequenos efetivos de segurança pública estadual e nenhuma municipal, nenhum convênio federal nos diferentes ministérios – exceção para o Ministério da Integração, moderada dependência assistencial do bolsa família, muito baixo índice de conectividade em telecomunicações e ínfima densidade em infraestruturas de transporte (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

Nesse sentido, os conceitos apresentados por Medeiros Filho (2020) possuem aderência com os estudos de Mattos (2011b) e Becker (2009), pela necessidade de desenvolver áreas periféricas, diminuindo as vulnerabilidades do País, no campo geopolítico ou no campo securitário.

Com efeito, numa linha temporal, Mattos (2011b) verifica que um crescimento populacional ordenado na fronteira reflete no dinamismo entre os vizinhos, contribuindo para a pacificidade e estabilidade regional. Não obstante, Becker (2009) atenta para o papel estratégico do Estado em integrar essas regiões, combatendo atividades ilícitas e incentivando a economia local.

Cabe ainda ressaltar nesse referencial teórico o entendimento de estratégia da presença. Beaufre define estratégia como “a arte que permite, independentemente de qualquer técnica, dominar os problemas que coloca em si todo o duelo, justamente para permitir empregar as técnicas com o máximo de eficiência” (1998, p. 27). Em outras palavras, utilizar o que há disponível com a melhor eficiência possível para superar os óbices que distanciam do objetivo a ser atingido. Não obstante, o Exército Brasileiro entende que:

[...] a Estratégia, com base nas diretrizes políticas, indica os caminhos a seguir para se superar ou evitar os óbices que possam se antepor à concretização de objetivos, ou seja, estabelece a forma de traduzir e impor a vontade política, que, por sua vez, deve ser a expressão da vontade nacional, elemento constitutivo do poder” (BRASIL, 2020a, p 1-8).

Portanto, ao empregar uma estratégia da presença, a Força Terrestre articula a existência de forças militares em determinados locais do território nacional e, além disso, identifica a capacidade de deslocar-se rapidamente para qualquer região do País (BRASIL, 2020a), com a finalidade de superar ameaças identificadas pela política.

Particularmente para o ambiente amazônico, “a estratégia da presença subtende, além do fazer-se presente (mobilidade), o estar presente (vivificação), com o envolvimento de órgãos governamentais, tanto civis como militares” (ESTRATÉGIA..., 2015, p. 4).

Em 2015, o Exército Brasileiro, por meio de seu Centro de Estudos Estratégicos (CEEEEx), inseriu um novo conceito de proteção, significando além da soberania e integridade territorial, alcançando “proteção às populações amazônicas (indígenas ou não), ao meio ambiente, às riquezas naturais e às estruturas estratégicas terrestres” (ESTRATÉGIA..., 2015, p. 5), esse conceito enfatiza que as ameaças encontradas na defesa da região podem alcançar atores e/ou narrativas diversificadas.

No ano de 2020, estudos ligados ao CEEEx, verificaram a validade da estratégia da presença, mas indicaram a necessidade de uma melhoria tecnológica nas comunicações e meios das organizações militares que cumprem esse papel.

Ao estudar a estratégia da presença militar do Exército brasileiro, entendemos que a preocupação com o papel da presença territorial ainda é válida, mas o modelo atual deve ser revisto gradualmente articulado ao avanço tecnológico no campo das comunicações e do transporte. Esse avanço deve permitir a construção de uma presença combinada com outras forças militares e agências estatais necessárias e permanente, provida de grande mobilidade, apesar da indefinição da previsão orçamentária (RODRIGUES, 2020a, p. 67).

No entanto, outras instituições deveriam unir-se a essa estratégia,

A Estratégia da Presença, dentro da defesa nacional deve ser pensada efetivamente como um sistema de operações interagências, com um comando de operações conjunto, com capacidade para atuar nas fronteiras, e na Garantia da Lei e da Ordem (RODRIGUES, 2020b, p. 67).

O Exército Brasileiro segue com a estratégia da presença, particularmente na região amazônica, onde estão os Pelotões Especiais de Fronteira e outras OM's nas principais vias penetrantes no País. De certo, não mais com a vocação de aumentar seu território, como fora utilizada pelo expansionismo português, mas para a garantia da soberania e integridade territorial. No entanto, a estratégia da presença fornece um caráter que ultrapassa o campo militar e estimula um desenvolvimento regional e a integração, seja por meio da injeção de recursos na economia local, como veremos a seguir; seja por ações subsidiárias que contribuem episodicamente com

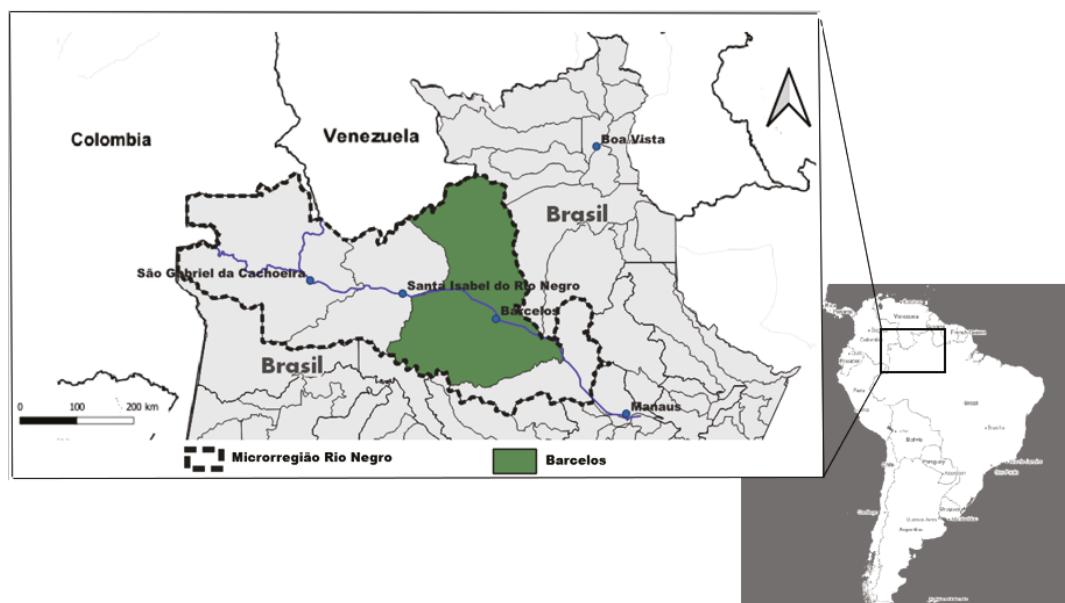
operações que vão de atendimentos médico-odontológico às populações até operações interagências de repressão à ilícitos na faixa de fronteira (PAIM; FRANCHI; FRANÇA, 2019).

Por fim, a incrementação do esforço da presença na Amazônia atende aos trabalhos apresentados por Bertha Becker e Carlos de Meira Mattos, ao longo do século XX, na potencialização da presença do Estado na região amazônica com a finalidade de confrontar as ameaças externas ou internas que se debruçam sobre a fronteira do arco norte.

3 A presença do Exército Brasileiro em Barcelos-AM

O território do município de Barcelos está situado na calha norte do Rio Amazonas, na bacia do rio Negro. A região da Calha Norte do rio Amazonas é delimitada por todo o território à norte do rio Solimões-Amazonas, e se caracteriza por ser uma das regiões geograficamente mais isoladas do País. As únicas estradas de vulto que cortam a região no sentido longitudinal são a BR-174, em Roraima e a BR-156, no Amapá. Desse modo, a conexão regional com o restante do Brasil se limita a alguns poucos voos em aeroportos precários (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016) e sendo o principal meio de transporte o fluvial, feito por barcos regionais que sofrem restrições nos períodos de cheia e vazante dos rios².

Figura 1 – Microrregião do Rio Negro



Fonte: Os autores (2021).

2 A precipitação possui grande variação ao longo do ano e a região tem elevada taxa de evapotranspiração, identificam-se a existência de basicamente dois regimes pluviométricos distintos, um chuvoso, com elevada precipitação e diretamente influenciado pela migração sazonal da ZCIT na direção meridional, e outro menos chuvoso, sem período de seca definido (FISCH; MARENCO; NOBRE, 1998; SOUZA; AMBRIZZI, 2003).

A bacia do rio Negro corresponde a uma área de extensão territorial com aproximadamente 715 mil km², cuja característica é a variação do nível das águas, que variam em média de 10 a 12 metros conforme a sazonalidade anual (SOBREIRO, 2016) e a tonalidade escura, devido à presença de uma alta carga de ácidos orgânicos dissolvidos oriundos da matéria orgânica em decomposição, vinda da floresta de “igapó” (SIOLI, 1985). O município de Barcelos está localizado à margem direita do rio Negro, é considerado o maior município em extensão territorial do estado do Amazonas com 112.450,76 km² (IBGE, [2020]). As principais atividades econômicas da região da bacia do médio rio Negro são a agricultura de coivara (roça), a extração de recursos florestais (frutos, madeira e fibras de piaçaba), a caça de animais silvestres, o artesanato e a pesca em diferentes modalidades (subsistência, comercial, ornamental e esportiva). As contribuições para a economia local são os benefícios dos programas do Governo Federal como bolsa família e bolsa escola, além das aposentadorias e dos cargos assalariados como professores, funcionários da área da saúde e militares (SOARES et al., 2008).

A via de acesso do rio Negro, diante das características apresentadas, serve como uma das rotas de tráfico entre o Brasil e Colômbia, além de ser uma fronteira também com a Venezuela. Ainda que ocorra o tráfico de drogas, mulheres e crianças, a principal rota de comércio ilegal que ocorre na região é de armas, particularmente pela dinâmica de grupos armados paramilitares dos países vizinhos (TOBÓN, 2011).

Nos diferentes períodos históricos, a estratégia da presença permitiu ao Brasil a garantia do território. A cobiça sobre o território amazônico ocorre desde o período colonial, com as coroas Portuguesas e Espanhola disputando o controle da região. Pelo Tratado de Tordesilhas (1494), o que hoje chamamos de Amazônia brasileira era de posse espanhola. No entanto, o Império Português estimulou expedições militares para tomar posse e construir fortões militares na intenção de montar uma espécie de “anel defensivo” (BENTO, 2017, p. 82; CASTRO, 1994, p. 144), o que possibilitou a fundamentação diplomática do *uti possidetis* anos mais tarde para confirmar a soberania do Brasil (REZENDE, 2006). No período imperial, os fortões militares ultrapassavam a missão de defender a integridade territorial. Conforme expõe Mattos (2011b, p. 118):

Em seguida, vamos ver que esta experiência simbólica – forte-povoamento – frutificou, e o Império, em 1840, ao criar as Colônias Militares, pretendeu estendê-las como processo de fixação de população em determinados pontos da fronteira terrestre desabitada; o forte já não era tão necessário, mas o quartel o substituiria, oferecendo um apoio social à população adjacente.

A expansão ao oeste com o propósito de ocupar definitivamente e integrar aquela região com o restante do País, bem como uma espécie de resposta aos temas de securitização da agenda internacional são objetivos buscados na história mais recente da estratégia da presença.

Atualmente, as Forças Armadas têm 44.369 militares na região amazônica. Particularmente o Exército Brasileiro conta com 29.699³ soldados (BRASIL, 2019a, p. 45), o que representa 14,12% do efetivo da instituição⁴ e a maioria dos militares na região.

Em Barcelos, a presença militar iniciou-se no século XVIII, mais precisamente em 1755, quando o local possuía o nome de Mariuá. Nas margens do rio Negro, Mendonça Furtado – irmão do Marquês de Pombal – criou a Capitania de São José do Rio Negro. A criação de uma capitania no interior do Amazonas que originou hoje o estado do Amazonas, indicava a “determinação geopolítica de Pombal de ocupar efetivamente a Amazônia” (RIBEIRO, 2005, p. 82).

Desse modo, a cidade de Barcelos materializa a estratégia da presença desde um período histórico quando as fronteiras entre os Estados Nacionais não estavam consolidadas. No entanto, com a transferência da capital da província para Manaus no século XIX, o aquartelamento localizado em Barcelos foi esvaziado. Seu efetivo foi dividido entre a nova capital e o Forte de São José de Marabitanas, localizado no distrito de Cucuí, em São Gabriel da Cachoeira-AM.

Após um longo período sem a presença militar no território barcelense, em 2007, o Exército Brasileiro iniciou as obras para transferir o 3º Batalhão de Infantaria, sediado na cidade de Niterói-RJ para o município de Barcelos-AM. Sua ativação foi realizada em 2010 e, para atender a uma drástica mudança de região geográfica, a denominação passou-se a 3º Batalhão de Infantaria de Selva (BIS), adequando a organização de seus meios e pessoal para um ambiente específico como o da floresta amazônica.

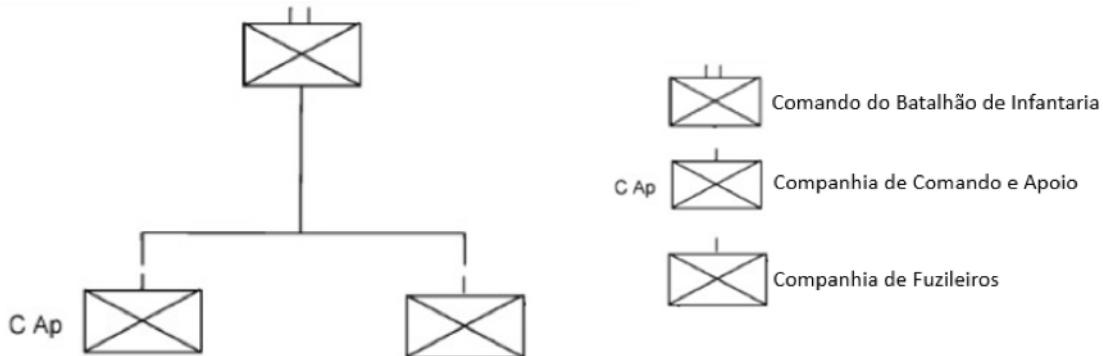
4 Estrutura do 3º Batalhão de Infantaria de Selva

Atualmente, o 3º BIS se encontra em fase de implantação com seu Quadro de Organização (QO) incompleto. Essa medida é comum na chegada de uma OM do Exército em novos locais, a implantação é feita por fases até o alcance completo do efetivo militar (QO) e dos meios necessários para operar (Quadro de Material), alcançando a plenitude operacional.

Considerando os manuais existentes no Exército Brasileiro, um BIS é constituído por um comandante, seu Estado Maior, uma Companhia de Comando e três Companhias de Fuzileiros (BRASIL, 1997b, p. 1-6). Atualmente, o 3º BIS possui apenas uma Companhia de Comando e uma Companhia de Fuzileiros, subordinadas ao Comando e Estado-Maior (ver Figura 2). A instalação das outras duas Companhias de Fuzileiros deverão ocorrer num cenário futuro provável.

³ Esse número é o resultado da soma de 20.259 militares no Comando Militar da Amazônia com 9.440 no Comando Militar do Norte.

⁴ Não está sendo considerado o estado do Tocantins, em que pese essa Unidade da Federação pertence à região Norte pelo IBGE, a divisão territorial dos Comandos Militares consta o Tocantins como área de responsabilidade do Comando Militar do Planalto.

Figura 2 – Organograma atual do 3º BIS

Fonte: Elaborado pelos autores com base em BRASIL, 1997b.

Diante da Figura 2, o 3º BIS possui três frações, cada uma com uma organização própria, cuja soma dessas três frações representam um efetivo previsto naquela Organização Militar, demonstrada na Tabela 1.

O comando de uma Organização Militar possui sete militares (BRASIL, 2003a), tem a incumbência de produzir conhecimentos de inteligência, realizar estudos de situação, elaborar planos e ordens e supervisionar a execução destes (BRASIL, 2003c).

A Companhia de Comando e Apoio de um BIS compõe-se de um Comandante e um Subcomandante, acrescentados de sete Pelotões, quais sejam, de Comando, Saúde, Suprimento, Manutenção e Transporte, Anticarro e de Morteiros (BRASIL, 2003b).

Por último, o 3º BIS conta ainda com uma Companhia de Fuzileiros responsável pela manobra tática do Batalhão, possuindo três Pelotões de Fuzileiros, um Pelotão de Apoio e uma Seção de Comando (BRASIL, 1997b).

Tabela 1 – Efetivo previsto para atender o atual Quadro de Organização do 3º BIS

	Comando do Batalhão	Companhia de Comando e Apoio	Companhia de Fuzileiros
Comandante	1	1	1
Subcomandante	1	1	-
Estado Maior	5	-	-
Seção de Comando	-	-	18
Pelotão de Fuzileiros	-	-	35 (x3)
Pelotão de Apoio	-	-	18
Pelotão de Comando	-	54	-
Pelotão de Saúde	-	24	-
Pelotão de Manutenção e Transporte	-	31	-

	Comando do Batalhão	Companhia de Comando e Apoio	Companhia de Fuzileiros
Pelotão de Suprimento	-	34	-
Pelotão Anticarro	-	17	-
Pelotão de Morteiros	-	42	-
Pelotão de Comunicações	-	25	-
SOMA DE CADA FRAÇÃO	7	229	142
TOTAL		378	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil, 1997b, 2003b.

A partir do Quadro de Organização do 3º BIS e da Tabela 1, pode-se inferir que o atual efetivo de militares servindo em Barcelos-AM é de 378 militares⁵, ressaltando a tendência de aumento do efetivo, conforme explicado anteriormente.

Tabela 2 – Efetivo previsto para atender o atual Quadro de Organização do 3º BIS

	Comando e Estado Maior	Companhia de Fuzileiros	Companhia de Comando e Apoio	TOTAL
Coronel	1	0	0	1
Tenente Coronel	1	0	0	1
Major	2	0	0	2
Capitão	3	1	2	6
1º Tenente	0	2	5	7
2º Tenente	0	2	4	6
Subtenente	0	1	1	2
1º Sargento	0	1	2	3
2º Sargento	0	4	13	17
3º Sargento	0	13	35	48
Cabo	0	32	71	103
Soldado	0	86	96	182
SOMA	7	142	229	378

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil, 1997b, 2003b.

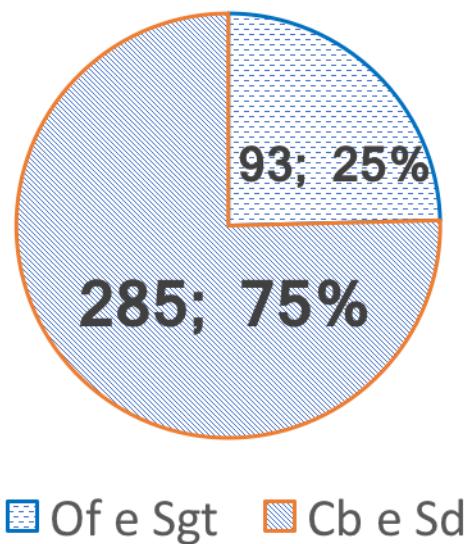
⁵ Cabe ressaltar que pode haver variações. O órgão movimentador de efetivos do Exército Brasileiro utiliza sempre esse Quadro de Organização para amparar as movimentações (transferências) de militares, no entanto pode haver pequenas distorções, tanto para maior, quanto para menor, em determinados períodos.

A partir da Tabela 2, consegue-se, ainda, verificar o efetivo de militares em cada posto ou graduação militar, permitindo uma abordagem aproximada da absorção de cidadãos barcelenses pelo 3º BIS.

Os efetivos de Cabos e Soldados são ocupados por cidadãos que prestam o serviço militar obrigatório, conforme o Art. 143 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Essa obrigatoriedade é de cerca de 1 ano, permitindo a possibilidade, mediante voluntariado, de permanecer por até 8 anos na prestação do serviço.

Portanto, a soma dos efetivos de Cabos e Soldados do 3º BIS apontam que, no mínimo, 285 militares que servem naquela unidade são cidadãos que residiam no município ao realizarem o alistamento militar obrigatório. Diante desse dado, somado a Tabela 2, pode-se inferir que no efetivo da Organização Militar a maioria é constituída por cidadãos originalmente residentes em Barcelos, mesmo antes do Serviço Militar Obrigatório.

Gráfico 1 – Proporção de Oficiais/Sargentos e Cabos e Soldados no 3º BIS



Fonte: Os autores (2021).

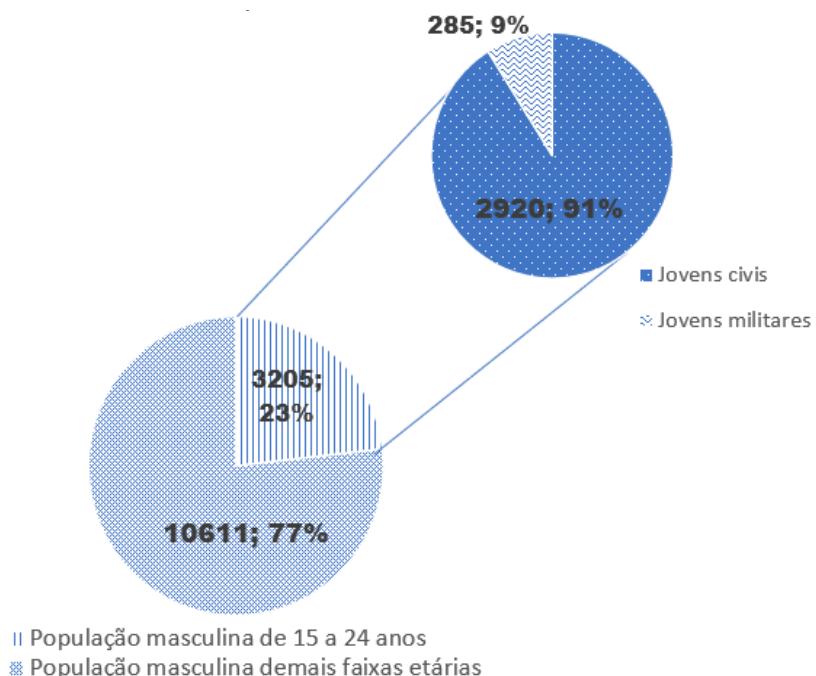
No que se refere aos efetivos de Oficiais e Sargentos, existe a condição de militares de carreira que ingressam na instituição mediante concurso. Esse fato não impede que o cidadão barcelense accesse esses postos, porém a cidade natal ou de residência do militar de carreira não é objeto para sua alocação, podendo vir a servir em qualquer Organização Militar no território nacional⁶.

⁶ Cabe, ainda, ressaltar que a porta de entrada para cidadãos incorporarem aos claros de Oficiais e Sargentos de carreira do Exército Brasileiro é mediante a realização de concursos públicos anuais para diferentes escolas de formação (AMAN, IME, EsFECEx, EsSEX, ESA e EsLog são os principais exemplos).

Há, ainda, a condição de Oficiais e Sargentos temporários, que não necessitam de concursos para ingressarem na instituição. No caso de Oficiais, durante o alistamento, a depender da situação educacional, o jovem conscrito pode ser encaminhado para as Organizações Militares ou estabelecimentos de ensino de formação de oficiais temporários. Como em Barcelos não existem esses estabelecimentos, essa possibilidade é praticamente impossível para os cidadãos que se alistam no município. Já para os claros de Sargento temporário, são militares que se destacaram nos postos de Soldado e Cabo, mediante curso de formação na própria Organização Militar sendo promovidos a 3º Sargento, caso haja vaga para serem preenchidas.

Isso mostra que uma amostra de 285 jovens “locais”, que corresponde a 1,1% dos 25.718 habitantes estimados em Barcelos possuem contato direto com o 3º BIS. Mais detalhadamente, esse universo compõe 9% da população jovem masculina do município, conforme o Gráfico 2. Isso considerando que o Serviço Militar Obrigatório alcança apenas o gênero masculino e, pela legislação, seu foco seriam os jovens com 18 anos de idade.

Gráfico 2 – Quantidade de jovens barcelenses em contato direto com o Exército Brasileiro



Fonte: Elaborado pelos autores com base no IBGE, [2020].

Nesse contato, valores que estimulam a consciência cívica são passados para esses jovens, consolidando o dever de defesa da pátria, moldando o sentimento nacional e, por último, atendendo o desenvolvimento da mentalidade de defesa e integração da expressão militar com a sociedade, conforme a concepção estratégica do Exército (BRASIL, 2020c). As consequências geradas por esse contato serão inferidas na próxima seção, particularmente nos campos sociais e econômicos da sociedade barcelense.

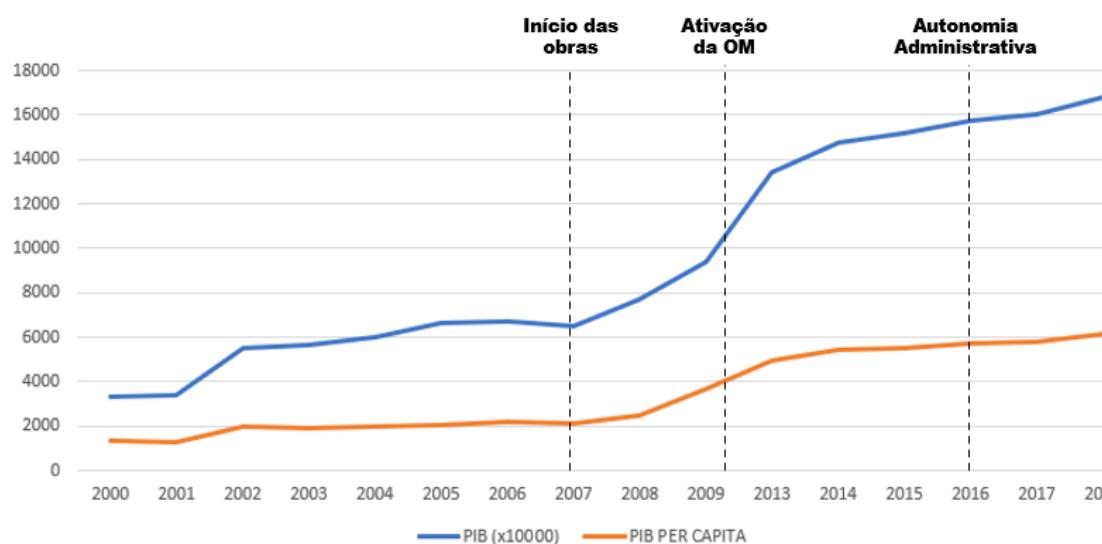
5 Contribuições socioeconômicos do 3º BIS para o município de Barcelos

A concepção estratégica da Força Terrestre “decorrente de estudos, análises e avaliações, que indica como o Exército deve ser empregado para cumprir sua missão” (BRASIL, 2017, p. 5) no que tange a estratégia da presença, constam como aspectos fundamentais os campos militares, psicossociais e políticos, sem fazer alusão ao campo econômico. Todavia, neste trabalho este último será levado em consideração, isso porque o entendimento de desenvolvimento não pode separar-se de uma economia ativa.

Para além do isolamento do município de Barcelos, pesa também o fato de que não existem grandes projetos minerários ou de desenvolvimento no território do município, sendo sua renda oriunda de pagamentos à funcionários públicos e atividades extrativas, com destaque para a comercialização de peixes ornamentais (LADISLAU, 2017). O que corrobora as explicações de Drummond (2002) sobre o desenvolvimento econômico regional, onde adverte que a abundância de recursos naturais numa região não necessariamente proporciona um bom desenvolvimento. Além da historiografia local, o “crescimento econômico significa o aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica” (VIEIRA; SANTOS, 2012, p. 347). Sendo assim, entende-se que o crescimento econômico é um reflexo proporcional do desenvolvimento regional, citado na Ação Estratégica de Defesa (AED) nº 17, como ação de “intensificar a contribuição de diversos setores governamentais para a proteção, o desenvolvimento e a maior integração da região Amazônica com as demais regiões do País” (BRASIL, 2020c, p. 64, grifo nosso). No caso do 3º BIS em Barcelos, parte dos custos de implantação foram custeados pelo Comando Militar da Amazônia e parte pelo Programa Calha Norte (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016, p. 69).

De início, é perceptível um incremento na economia local quando se visualiza a sequência do PIB e PIB per capita registrados pelo IBGE nos últimos anos.

Gráfico 3 – Acompanhamento do PIB e PIB per capita de Barcelos



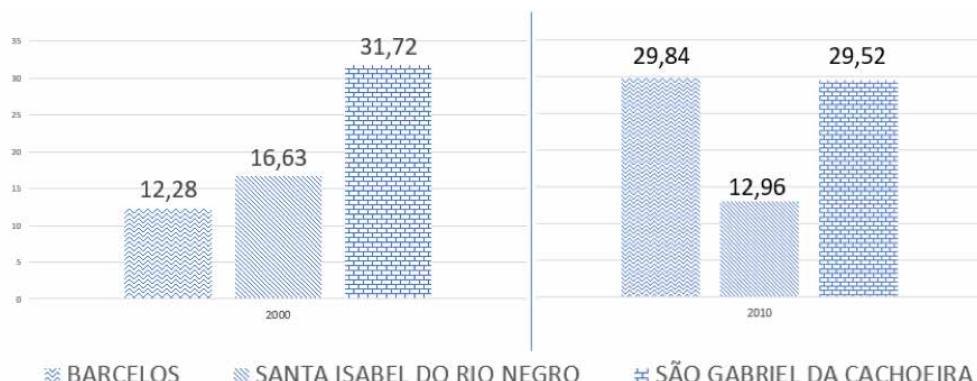
Fonte: Os autores (2021).

Conforme o Gráfico 3, o PIB e o PIB per capita municipal apresentaram um acentuado aumento desde o início das obras em 2007. Após a ativação do 3º BIS, em 2010, as curvas confirmaram o movimento de subida, principalmente no PIB, demonstrando que a presença da Organização Militar pode ter influência no desenvolvimento econômico regional.

Além disso, essa comprovação pode ser percebida pela razão do grau de formalização do trabalho das pessoas ocupadas, acima de 18 anos, e o número total de pessoas. Em 2000, primeiro censo a medir esse dado, Barcelos possuía uma razão de 12,28. Após dez anos, no último recenseamento de 2010, com a presença do 3º BIS na cidade, essa razão aumentou para 29,84, demonstrando um aumento de trabalho formalizado, seja por carteira de trabalho assinada, ou por funcionalismo público (IBGE, 2013).

O município vizinho de Santa Isabel do Rio Negro que possui as mesmas características de Barcelos, situado na região do norte amazônico, faixa de fronteira com a Venezuela e na microrregião do rio Negro apresentou uma queda na razão dos trabalhadores formalizados de 16,63 para 12,96 no período considerado de aumento (IBGE, 2013).

Gráfico 4 – Comparação da razão entre os empregos formais em Barcelos e Santa Isabel do Rio Negro



Fonte: elaborado pelos autores com base no IBGE, [2020].

O Gráfico 4 demonstra que a microrregião do rio Negro não caracterizava um aumento dos empregos formais no período considerado, apresentando inclusive uma leve queda, considerando que São Gabriel da Cachoeira diminuiu essa razão de 31,72 para 29,52. O único município da região a apresentar melhora foi Barcelos, permitindo inferir que esse aumento pode ter sido provocado por algum fator endógeno.

Segundo o portal Cidades do IBGE ([2020]), em 2018 a população ocupada de Barcelos correspondia a 1.128 habitantes, considerando que nesse dado estão os fardados residentes no município. Os 378 militares representam 33,51% dos empregos registrados, corroborando em muito para o crescimento dos números apresentados em Barcelos.

Outra possibilidade com a implantação do 3º BIS em Barcelos é o aumento do salário médio mensal dos trabalhadores formais. Em 2018, esse registro era de 1,6 salários-mínimos,

correspondendo a R\$ 1.760,00⁷ por trabalhador. O soldo de um soldado recruta corresponde a R\$ 1.078,00, acrescido da gratificação de localidade especial⁸ de 20%, o militar em seu serviço militar obrigatório passa a receber o salário bruto de R\$ 1.293,60.

Ressalta-se que esse valor se refere ao serviço militar obrigatório. Se voluntário para permanecer servindo ao Exército após um ano de obrigatoriedade, o soldo de um soldado engajado é de R\$1.765,00, com a soma da gratificação de localidade especial, sua remuneração bruta mensal passa a ser R\$2.118,00, ultrapassando a média dos 1,6 salários-mínimos medidos pelo IBGE.

Não obstante, espera-se uma maior movimentação econômica na cidade com o consumo dos 378 militares que obrigatoriamente residem em Barcelos. Apesar de não ter como mensurar o que cada militar, juntamente com sua família, gasta no comércio local, uma parcela desses vencimentos será utilizada no comércio local para compra de itens básicos e serviços como comida, vestuário, manutenção de veículos, combustível, entre outros, por cada uma dessas famílias residentes.

A partir das remunerações, conforme a Tabela 3, pode-se desvelar um valor máximo aproximado⁹ que os militares podem injetar na economia local.

Tabela 3 – Remuneração mensal bruta dos militares previstos para o 3º BIS em Barcelos

	Soldo (R\$)	Gratificação Localidade Especial (+20%)	Efetivo previsto no 3º BIS	TOTAL (R\$)
Coronel	11.451,00	13.741,20	1	13.741,20
Tenente Coronel	11.250,00	13.500,00	1	13.500,00
Major	11.088,00	13.305,60	2	26.611,20
Capitão	9.135,00	10.962,00	6	65.772,00
1º Tenente	8.245,00	9.894,00	7	69.258,00
2º Tenente	7.490,00	8.988,00	6	53.928,00
Subtenente	6.169,00	7.402,80	2	14.805,60
1º Sargento	5.483,00	6.579,60	3	19.738,80
2º Sargento	4.770,00	5.724,00	17	97.308,00
3º Sargento	3.825,00	4.590,00	48	220.320,00
Cabo	2.627,00	3.152,40	103	324.697,20
Soldado Engajado	1.765,00	2.118,00	55	116.490,00
Soldado Recruta	1.078,00	1.293,60	127	164.287,20
SOMA				1.200.457,20

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil, 2019b.

7 Cálculo realizado sobre o valor do salário-mínimo federal em 2021, R\$1.100,00.

8 Parcela remuneratória mensal devida ao militar, quando servindo em regiões inóspitas, conforme a Medida Provisória Nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

9 Ressalta-se que esses valores são generalizados, a remuneração líquida de cada militar pode conter gratificações ou descontos individuais, de acordo com a Lei de Remuneração dos Militares (BRASIL, 2001).

De acordo com a Tabela 3, infere-se que os militares que servem no 3º BIS podem injetar aproximadamente R\$ 1.200.457,20 mensalmente na economia local. Isso pode incentivar o comércio local e o cidadão economicamente ativo a permanecer na cidade, afastando o deslocamento para grandes centros urbanos.

Outrossim, há o incremento de serviços voltados para o cotidiano de um quartel operacional. A autonomia administrativa do 3º BIS aconteceu em 2016, dando início a contratos realizados com empresas privadas para atenderem suas demandas. Essas empresas podem estar sediadas em qualquer parte do território nacional, no entanto elas, por força de lei, ao celebrarem esses contratos administrativos têm a obrigação de entregar o serviço ou material onde previsto, geralmente na sede do órgão público.

A incipiente da operacionalidade na região aponta para um crescimento na aquisição, seja de material ou serviço, para alcançar a capacidade operacional exigida de uma OM na faixa de fronteira, fomentando o comércio local ou a integração da região com diversas partes do País.

Mesmo incipiente, o aumento da demanda já pode ser percebido. Em 2016, o 3º BIS, segundo o portal governamental *Comprasnet* (BRASIL, [202-]), celebrou apenas um contrato de registro de preço, já em 2020 essa quantidade subiu para sete contratos.

Tomando por base o 5º BIS, uma unidade já consolidada no município de São Gabriel da Cachoeira-AM, localizada na mesma microrregião de Barcelos, com características logísticas que se aproximam dela. Essa unidade, em 2020, celebrou 24 contratos de registros de preço. São intenções de aquisição de materiais e contratação de serviços de demandas diversas, como por exemplo, aquisição de motor de embarcação, aparelho com o serviço de telefonia satelital, material de patrulhamento e instrução que ainda não são encontrados nas intenções do 3º BIS, podendo no futuro serem demandados para que se atinja a capacidade operacional.

Tabela 4 – Itens das intenções de aquisição de materiais e contratação de serviços dos 3º e 5º BIS no ano de 2020.

Intenções de compras do 3º BIS em 2020	Intenções de compras do 5º BIS em 2020
Aquisição de Gás e serviço de recarga	Serviço de fornecimento de comida
Aquisição de Gêneros Alimentícios	Aquisição de instrumentos para banda de música
Aquisição de Peças para manutenção de viaturas	Serviço de fornecimento de internet
Serviço de manutenção de maquinários em geral	Aquisição de passagem fluvial
Aquisição de insumos para odontologia	Serviço de filtração de água
Aquisição de insumos para exames laboratoriais	Serviço de manutenção em veículos
Aquisição de mobiliários em geral	Aquisição de mobiliários em geral
	Aquisição de material para manutenção predial
	Serviço de manutenção de maquinários em geral
	Aquisição de mobiliários em geral
	Aquisição de Gêneros Alimentícios
	Aquisição de material para veterinária

Intenções de compras do 3º BIS em 2020	Intenções de compras do 5º BIS em 2020
	Aquisição de motor de embarcação Aquisição de material de expediente Serviço de telefonia satelital Aquisição de aparelho satelital Aquisição de combustível Aquisição de material para patrulhamento e instrução Aquisição de material de expediente Serviço de taxi aéreo

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil, [202-].

Essas intenções de aquisição de materiais e contratação de serviços, apresentadas pela Tabela 4, podem gerar reflexos primeiro na economia local, de forma direta, e num segundo momento na integração regional.

Na economia local, algumas empresas privadas já apontam para o aproveitamento da demanda do 3º BIS. Ao analisar os registros de preços constantes no site governamental *Comprasnet*, percebe-se que, do período entre 2016 até 2020, os CNPJ cadastrados com endereços de Barcelos já assinaram valores acima de R\$ 670.000,00 em intenção de compra para a Organização Militar (BRASIL, [202-])¹⁰.

Além disso, percebe-se também a presença de empresas cujos CNPJ constam cadastrados em municípios do interior amazônico, onde há a presença de Organizações Militares já consolidadas. São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga e Tefé, todos do estado do Amazonas, são exemplos desse fato. Isso pode demonstrar que a presença do órgão público naquelas cidades fomentou o comércio local a se adaptar às formas peculiares de contratação ou aquisição impostas pela administração pública.

Com efeito, esses contratos entre a Organização Militar e a empresa privada fortalecem a integração regional. Mais uma vez, ao analisar as intenções de compra do 3º BIS, verifica-se que existem contratos celebrados com empresas de todas as regiões geográficas do Brasil. Tanto no caso de aquisição de material, como na prestação do serviço, essas empresas são obrigadas a realizar a entrega em Barcelos, o que permite incrementar o fluxo logístico de entrada e saída do município.

Por fim, além de aumentar a presença de instituições de Estado em Barcelos, contribuir para o pensamento de defesa e integrar a sociedade civil ao braço militar, a implantação do 3º BIS conta com a injeção de circulação monetária local, seja pelos rendimentos particulares dos militares ora residentes, seja pelos gastos públicos visando atender a demanda das atividades operacionais da Organização Militar. Isso permite fomentar o comércio, a integração com o restante do País e, consequentemente, desenvolver a região.

10 SRP's Nº 02/2017 e Nº 02/2019.

6 Conclusões

Entre os municípios compreendidos dentro da Faixa de Fronteira, alguns dos mais isolados estão situados na Calha Norte do rio Amazonas. Uma região que por raras exceções tem uma baixa densidade demográfica, presença de órgãos estatais, projetos de desenvolvimento econômico de vulto, o que gera uma baixa oferta de oportunidades de geração de emprego e renda formais. Mesmo estando em uma das regiões com amplos recursos minerais e biodiversidade, esses locais permanecem com baixos índices de desenvolvimento, o que merece a atenção especial do Estado Brasileiro.

A manutenção das fronteiras e da soberania nacional sobre seu território é uma preocupação legítima, e constitucional, dos Estado-Nações modernos. Historicamente, os processos de posse, colonização e integração da região amazônica se fizeram com a presença de unidades militares nas fronteiras. Presença essa que por vezes, como no arco norte, coincidem com regiões pouco desenvolvidas, onde acabam assumindo um papel de suporte ao desenvolvimento. Mas fica a pergunta, o quanto unidades militares contribuem para o desenvolvimento local? No caso específico deste artigo: como a presença do 3º BIS contribui diretamente na geração em emprego e renda do município de Barcelos-AM, em 2018?

Os resultados encontrados nos mostram que: (i) considerando o total de militares residentes em Barcelos existe uma injeção monetária significativa na cidade na forma de salários; mesmo quando olhados apenas cabos e soldados recrutados na população local; (ii) Ainda com relação a este grupo específico de militares (Cb/Sd) a ocupação de militar em Barcelos se mostra atrativa com uma média salarial maior que a do município; (iii) Outro ponto é o aumento do número de vagas de empregos formais ofertados à população masculina jovem (em idade militar) gerados anualmente pelas vagas de cabos e soldados no período. Considerando, inclusive no período analisado, a diminuição de vagas na microrregião do rio Negro. Por fim, além dos incentivos econômicos particulares dos militares, (iv) a injeção de capitais na forma de contratos para aquisição de material e serviços de empresas locais já é significativa e deve aumentar conforme o efetivo do 3º BIS for ampliado para três companhias de fuzileiros.

Desta forma, esse estudo de caso da implantação de uma unidade militar em Barcelos-AM, aponta que a estratégia da presença em um município isolado da faixa de fronteira pode colaborar não somente com a Defesa, mas também com o desenvolvimento local de forma significativa.

Autoria e Colaborações

Todos os autores participaram de modo equivalente na elaboração do artigo.

Referências

- BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BENTO, C. M. **Amazônia brasileira**: conquista, consolidação e manutenção: história militar terrestre da Amazônia de (1616 a 2017). 2. ed. Barra Mansa, RJ: Gráfica Drumond, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.
- BRASIL. Governo Federal. **Portal de compras do Governo Federal**. Brasília, DF: Governo Federal, [202-]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/consultas-1>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Estratégia**: EB20-MF-03.106. 5. ed. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2020^a.
- BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. **Instruções provisórias**: operações na selva: IP 72-1. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 1997a. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/97/1/IP-72-1.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Instruções provisórias**: sobrevivência na selva: IP21-80. 2. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 1999. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/321/5/IP-21-80-final.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Manual de campanha**: batalhões de infantaria: C7-20. 3. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 2003a. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/350/5/BATALH%C3%83O%20DE%20INFANTARIA.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Manual de campanha**: companhia de comando e apoio: C7-15. 2. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 2003b.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Manual de campanha**: Estado Maior e ordens: C101-5. 2. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 2003c. v. 2. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/73/2/C-101-5-2.Volume.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. **O Batalhão de Infantaria de Selva: C72-20.** [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 1997b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Sistema de Planejamento do Exército: SIPLEX/2017: fase IV Concepção Estratégica do Exército.** Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional: Brasil 2020.** [Brasília, DF]: Ministério da Defesa, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Memento nº 85.** Brasília, DF: Departamento de Organização e Legislação, 2019a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa [e] Estratégia nacional de defesa.** [Brasília, DF]: Ministério da Defesa, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nos 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2215-10.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

CAVALCANTE, K. V. et al. O extrativismo no século XXI: a castanha no Amazonas. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 9. 2011, Brasília, DF. **Anais [...].** Brasília, DF: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011. Tema: Políticas públicas e a perspectiva da economia ecológica.

CASTRO, A. H. F. de C. **Muralhas de pedra, canhões de bronze, homens de ferro:** fortificações no Brasil de 1504 a 2006. Rio de Janeiro: Fundação Cultural Exército Brasileiro, 2009. (Regiões Norte e Nordeste, v. 2).

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Caderno CRH*, Bahia, v. 25, n. 64, p. 45-62, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/crrh/a/NZSbnDJdKLMvfNgtDKcp3jb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

CASTRO, T. de. *Nossa América: geopolítica comparada*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

DRUMMOND, J. A. Natureza rica, povos pobres? - questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, ano 5, n. 10, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/dNCtLBtNZMWVLtL4X3gtVDJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ESTRATÉGIA da presença: antigos conceitos novas ideias. *Informativo Estratégico*. Brasília, DF: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2015. Disponível em: http://www.nee.cms.eb.mil.br/attachments/article/81/IE_01_15_Estrt%20Presen%C3%A7a_10%20Abril.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

FRANCHI, T. *Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical: o discurso brasileiro sobre a Amazônia no século XX*. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14525>. Acesso em: 23 nov. 2020.

FISCH, G.; MARENGO, J. A.; NOBRE, C. A. Uma revisão geral sobre o clima da Amazônia. *Acta Amazônica*, Manaus, v. 28, n. 2, p.101-126, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aa/a/NVRbNSn7P5z4hjtFNmMjLjx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

GEORGE, A. L. BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

HEMMING, J. *Tree of rivers: the story of the Amazon*. [London]: Thames & Hudson, 2009.

IBGE. Atlas municipal, estadual e Brasil, 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acessado em: 28 de janeiro de 2021.

IBGE. Cidades. Amazonas. *Barcelos: panorama*. Rio de Janeiro: IBGE, [2020]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/barcelos/panorama>. Acessado em: 25 de julho de 2021.

LADISLAU, D. da S. *Perfil sócio-econômico e etnoconhecimento ictiológico de “piabeiros” do município de Barcelos, Amazonas*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Pesqueiras nos Trópicos) – Faculdade de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6030>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (org.). **Continentes em chamas**: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 246-284.

MAIA, J. M. E. As ideias que fazem o Estado andar: imaginação espacial, pensamento brasileiro e território no Brasil Central. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 621-655, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/H4VL44KwTnJj9K5qK9wDCPQ/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MATTOS, C. de M. Geopolítica e destino. In: MATTOS, C. de M. **Geopolítica**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Biblioteca do Exército. 2011a. v. 1, p. 83-197.

MATTOS, C. de M. Geopolítica e teoria das fronteiras. In: MATTOS, C. de M. **Geopolítica**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Biblioteca do Exército. 2011b. v. 3, p. 9-124.

MEDEIROS FILHO, O. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a *border* e a *frontier*. **Coleção Meira Mattos**: revista de ciências militares, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 77-97, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/2965>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MORETTO, E. M. et al. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira Amazônica. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, p. 141-164, set./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/7fk7SbTFMD6KbhDSFMVRr8C/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

NEVES, A. J. das; SILVA, J. C. da; MONTEIRO, L. C. do. R. (org.). **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2659>. Acesso em: 24 nov. 2021.

OLIVEIRA, R. G.; MAGALHÃES, M. das G. D. Questão do pirara: Roraima. **Textos e Debates**, Boa Vista, v. 1, n. 14, p. 103-117, 2008. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/textosdebates/article/view/878>. Acesso em: 24 nov. 2021.

PAIM, R. de A.; FRANCHI, T. Colônias militares na região Norte do Brasil: colonização, povoamento e seu arcabouço jurídico ao longo dos anos. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 705-738, set./dez. 2020.

PAIM, R. de A.; FRANCHI, T.; FRANÇA, R. L. Operações de garantia da lei e da ordem e de faixa de fronteira: breve análise do ordenamento jurídico atual. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 72, p. 141-166, set./dez. 2019.

REZENDE, T. V. F. de. **A conquista e a ocupação da Amazônia brasileira no período colonial:** a definição das fronteiras. 2006. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-16072007-123916/publico/TESE_TADEU_VALDIR_FREITAS_REZENDE.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

RIBEIRO, N. de F. **A questão geopolítica da Amazônia:** da soberania difusa à soberania restrita. Brasília, DF: Senado Federal, 2005.

RODRIGUES, F. da S. Marechal Rondon e a trajetória de um militar sertanista na Primeira República Brasileira: investigação sobre a intervenção do Estado e o processo civilizador da população indígena. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 122-134, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/23277/15445>. Acesso em: 24 nov. 2021.

RODRIGUES, F. da S. A Estratégia da presença no contexto da transformação militar como peculiaridade de defesa no Brasil. **Artigos Estratégicos**, Brasília, DF, v. 8, n. 1, p. 55-69, jan./jun. 2020a. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExArE/article/view/4844/4129>. Acesso em: 24 nov. 2021.

RODRIGUES, F. da S. Estratégia da presença e evolução militar no Brasil: passado e presente. **Artigos Estratégicos**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 51-64, dez./fev. 2020b. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/3403/2772>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SILVA, G. do C e. **Geopolítica del Brasil.** Traducción de Paulo R. Schiling. Ciudad de México, El cid, 1978.

SIOLI, H. **Amazônia:** fundamentos de ecologia da maior região de florestas tropicais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

SOARES, M. G. M. et al. **Peixes de lagos do médio Rio Solimões.** 2. ed. Manaus: Instituto Piatam, 2008.

SOBREIRO, T. Dinâmica socioecológica e resiliência da pesca ornamental em Barcelos, Rio Negro, Amazonas, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 118-134, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15862/14161>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SOUZA, E. B.; AMBRIZZI, T. Pentad precipitation climatology over Brazil and the associated atmospheric mechanisms. **Climanalise**, [São Paulo], v. 5, n. 6, p. 36-44, 2003. Disponível em: http://climanalise.cptec.inpe.br/~rclimanl/revista/pdf/artigo_pentad_jan03.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no Continente. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/hfqM9sCggM7MZTfZZRJMxhb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

TOBÓN, K. A. El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos. **URVIO: Revista Latino Americana de Seguridad Ciudadana**, Quito, n. 10, p. 36-59, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5407135>. Acesso em: 17 out. 2021.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, n. 2, p. 344-369, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/679>. Acesso em: 24 nov. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

'Não é uma prioridade': Uma análise da prevenção do terrorismo em Portugal

'Not a priority': An analysis of the prevention of terrorism in Portugal

Resumo: O objetivo deste estudo é compreender os mecanismos subjacentes às operações de luta contra o terrorismo em Portugal, com destaque para o seu quadro de prevenção. A escolha deste estudo de caso foi motivada pelo facto de Portugal, apesar de ter escapado a grandes ataques terroristas no período subsequente ao 11 de Setembro, ter de defender a sua própria estratégia de combate ao terrorismo devido ao facto de ser membro da União Europeia. Neste sentido, foram realizadas entrevistas de elite com o objetivo de determinar as componentes do quadro preventivo português no que diz respeito ao terrorismo, como está alinhado com os padrões da União Europeia e como tem prevenido diferentes formas de terrorismo. As principais conclusões deste estudo demonstram que existe um esforço negligenciável em Portugal na prevenção do terrorismo, o que se justifica pela pouca importância da ameaça terrorista em Portugal, mas também pela excessiva securitização desta questão. Este estudo oferece reflexões tanto para a pesquisa quanto para a prática.

Palavras-chave: Portugal. Contraterrorismo. Prevenção. Radicalização. Entrevistas de elite.

Abstract: The purpose of this study is to understand the mechanisms behind counter-terrorism operations in Portugal, focusing particularly on their prevention framework. The choice of this case study was motivated by the fact that despite having escaped major terrorist attacks in the period following 9/11, Portugal nonetheless, has to uphold its own counter-terrorism strategy due to its membership of the European Union. In this sense, elite interviews have been conducted in order to determine the components of the Portuguese preventative framework when it comes to terrorism, how it is aligned with European Union standards, and how it has prevented different forms of terrorism. The main findings of this study demonstrate that there is negligible effort in Portugal in terms of preventing terrorism, which is justified by the unimportance of the terrorist threat in Portugal, but also by the excessive securitization of this issue. This study offers reflections for both research and practice.

Keywords: Portugal. Counter-terrorism. Prevention. Radicalization. Elite interviews.

Augusto Xavier Magalhães Sampaio 

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Internacionais. Lisboa, Portugal.
axms@iscte-iul.pt

Raquel Beleza da Silva 

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Internacionais. Lisboa, Portugal.
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
Coimbra, Portugal.
raquel.beleza.silva@iscte-iul.pt

Recebido: 09 set. 2021

Aprovado: 10 dez. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Os fatores que impulsionam a abordagem de uma nação ao contraterrorismo são altamente debatidos. Os estudos de contraterrorismo é um campo recente com uma pequena base de pesquisa acadêmica e é caracterizado por seus problemas conhecidos na definição de conceitos e funções amplamente aceitáveis em um mundo alimentado por segredos e especulação. Tem sido descrito como um campo composto por especialistas sem a devida qualificação que produzem pesquisas baseadas em conjecturas (STAMPNITZKY, 2010). Nesse sentido, Hoffman caracterizou os estudos de contraterrorismo como um “assunto enorme e mal definido [que] provavelmente foi responsável por livros mais incompetentes e desnecessários do que qualquer outro fora do campo da sociologia” (HOFFMAN, 1992, p. 25). No entanto, Stampnitzky (2010) considera que apesar de ser impossível obter um consenso neste campo, nomeadamente na definição do que é o contraterrorismo, isso não deve significar que o campo deva ser abandonado, mas sim analisado numa perspectiva fora da caixa. O contraterrorismo é uma questão política e, como tal, é necessário estudar e compreender o contexto e os atores com ele relacionados.

Este estudo centra-se em Portugal, uma nação não afetada pelo terrorismo em comparação com algumas das suas congêneres europeias. No entanto, em consonância com a abordagem de Skleparis e Knudsen (2020) no seu estudo das políticas de contraterrorismo na Grécia, é necessário compreender o que tem diferenciado Portugal de outros contextos. Para tal, é fundamental estudar o esforço de luta contra o terrorismo português, as suas políticas e os requisitos que a nação deve cumprir, e como optou por fazê-lo, enquanto Estado membro da União Europeia, que é obrigado a cumprir determinadas diretivas, independentemente da existência de uma alta ou baixa ameaça de terrorismo a nível nacional.

Apesar da impressão inicial de impermeabilidade, Portugal lutou contra o terrorismo antes e depois do 11 de setembro (DA SILVA, 2019). Em 2020, o processo contra oito portugueses ligados ao Daesh provou a eficácia da legislação nacional contra o terrorismo (também conhecida por lei CT) ao condenar por crimes de apoio e colaboração com organização terrorista. Embora todos estes indivíduos tenham apresentado o mesmo caminho, que foi a emigração e consequente radicalização para fora do território nacional, alerta-se para a presença de potenciais fatores de radicalização push and pull (EUROPEAN COMMISSION'S EXPERT GROUP ON VIOLENT RADICALIZATION, 2012) em Portugal. Nesse sentido, consideramos importante questionar o que exatamente está sendo feito em termos de prevenção da radicalização ao terrorismo neste país.

Adicionalmente, a exemplo do que tem acontecido noutras países, Portugal tem assistido a um surto de violência e ameaças inspiradas na extrema-direita (ERW), que tem a sua origem na ascensão de um partido político de extrema direita, cujo discurso racista e xenófobo tem incentivado ataques contra ciganos e pessoas de cor em Portugal (EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM, 2020). A radicalização dos atores do ERW em Portugal foi também assinalada em relação às medidas nacionais de contenção da pandemia COVID-19 e as consequentes dificuldades sociais e económicas observadas durante este período, visto que o lockdown provocou um aumento de 60% nos crimes relacionados com a discriminação (SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, 2020). Com este cenário em mente, este estudo, que foi realizado

no contexto de uma dissertação de mestrado, visa explorar como as políticas e estratégias de contraterrorismo, em particular as preventivas, têm sido aplicadas na era pós 11/09 em Portugal através de posar duas questões-chave de pesquisa:

- Como tem sido a legislação antiterrorismo aplicada em Portugal no espaço pré-criminal desde o 11 de setembro?
- Quais são os esforços desenvolvidos em Portugal para prevenir e combater o terrorismo no espaço pré-criminal?

2 Métodos

2.1 Participantes

Dos oito participantes deste estudo, seis são acadêmicos e dois são policiais. Quatro dos seis acadêmicos têm doutorado e realizaram pesquisas acadêmicas sobre o tema do contra-terrorismo; os outros dois estão concluindo o doutorado. Destes seis entrevistados, dois vêm da área da psicologia e estudaram extensivamente os processos de radicalização do terrorismo; outras duas estudaram a estratégia antiterrorista portuguesa de 2015, uma delas tendo contribuído diretamente para o seu desenvolvimento e a outra estudando-a numa perspetiva de estudos críticos. Os dois restantes estão atualmente desenvolvendo estudos sobre o desenvolvimento do combate ao terrorismo como parte de suas teses de doutorado. Os dois policiais têm décadas de experiência de trabalho na prevenção do terrorismo.

2.2 Procedimento de entrevista

Foi utilizado um calendário de entrevistas semiestruturadas onde as perguntas incentivaram a narração das experiências e perspectivas dos participantes sobre o contraterrorismo em Portugal, permitiram sondar para mais informações e esclarecimentos de respostas e permitiram aos participantes desenvolverem áreas de particular interesse. As entrevistas ocorreram via Skype devido às restrições da pandemia COVID-19. Os participantes puderam conversar o tempo que desejasse, com as entrevistas durando entre 30 e 90 minutos. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas na íntegra e tornadas anônimas com consentimento do participante.

2.3 Análise de dados

As entrevistas transcritas foram analisadas por meio do software NVIVO 12. A abordagem da análise temática foi utilizada na análise dos resultados. Clarke e Braun (2016) descrevem a análise temática como uma metodologia que permite ao pesquisador organizar e identificar

padrões e tópicos-chave ao longo dos dados, permitindo ao pesquisador reconhecer experiências coletivas. Em outras palavras, ajuda a identificar quais são os temas comuns referidos pelos entrevistados. Este método de análise permitiu pesquisar denominadores comuns em todo o campo de dados e sua associação com equipes-chave para fornecer respostas à questão da pesquisa.

3 Os fundamentos do contraterrorismo

Depois do 11 de setembro, vários estados começaram a perceber que sua percepção da ameaça terrorista não correspondia à seriedade do problema em questão. Portanto, no início dos anos 2000, diferentes estados começaram a desenvolver programas de prevenção e realizar alterações em suas legislações. Isso lhes ofereceu as ferramentas necessárias e a flexibilidade legislativa considerada necessária para condenar os perpetradores e investigar ameaças potenciais.

Para abordar os fenômenos de terrorismo e extremismo, é necessário primeiro definir esses conceitos muito debatidos com referência à literatura existente. Lindahl (2020) define terrorismo como o uso premeditado, ou ameaça de uso, de força física para abordar uma declaração política relacionada a uma questão atual no tempo. A título de exemplo, os ataques em Madrid em 2004 foram uma resposta ao envio de tropas espanholas ao Iraque em 2003. Este mesmo autor define extremismo como o processo que leva um indivíduo a se identificar com uma ideologia ou sistema de crenças que é empregado por violentos organizações e, em alguns casos, também pode levar ao envolvimento em ações violentas (LINDAHL, 2020).

Smith, Stohl e Al-Gharbi (2018), por sua vez, definem o contraterrorismo como o conjunto de políticas e ações criadas para atingir um objetivo que deve ser mais amplo do que simplesmente abordar a violência terrorista. Nesse sentido, esses autores acreditam que o contraterrorismo também deve estar envolvido em um processo de comunicação, devido ao papel fundamental da mídia na divulgação da mensagem terrorista. Assim, o contraterrorismo deve abordar a agitação pública e criar a percepção de que as pessoas estão seguras e seu modo de vida não está sob ameaça direta, combatendo o objetivo principal do terrorismo que é espalhar o medo (SMITH et al., 2018). Além disso, o contraterrorismo também deve tratar de prevenir, identificar e abordar os fatores que levaram à radicalização em primeiro lugar (GIELEN, 2017).

Ao discutir estratégias de combate ao terrorismo, há duas áreas em que um governo pode investir: legislação de combate ao terrorismo e programas de prevenção e combate ao extremismo violento (P/CVE). O primeiro diz respeito aos poderes legislativos de uma nação; em outras palavras, aos métodos que os serviços de inteligência podem usar para coletar informações, às ações que as forças policiais podem tomar para capturar e deter suspeitos e à forma como o sistema judiciário pode processar os perpetradores. Depois do 11 de setembro, houve uma pressão crescente para criar tal legislação e uma demanda por reformas legislativas mais duras. A segunda ferramenta à disposição dos esforços de combate ao terrorismo são os programas de prevenção e combate ao extremismo violento (P / CVE). No cerne de tais programas está a antecipação da ameaça terrorista, que compreende "uma tentativa não coercitiva de reduzir o envolvimento no terrorismo" (VAN DE WEERT; EIJKMAN, 2020, p. 492). Como a radicalização é vista como o processo que precede a violência terrorista (KUNDNANI; HAYES, 2018),

tais políticas são baseadas, de acordo com Skleparis e Knudsen (2020, p. 5), em três “verdades” básicas sobre a radicalização: 1) “a radicalização é um risco que pode levar ao terrorismo”; 2) “o terrorismo pode ser interrompido reencaminhando ou revertendo a radicalização numa fase inicial”; e 3) “a radicalização é mensurável”. Neste cenário, detectar sinais de radicalização (ou, em outras palavras, indivíduos “em risco”) é a chave nos esforços de P/CVE. Na maioria dos países, a responsabilidade dessa detecção recai não apenas sobre o aparato de segurança, mas também sobre os profissionais de linha de frente que trabalham em nível local (CRONE, 2016).

Apesar de ser visto como um esforço coletivo, especialmente no caso dos Estados-Membros da UE que devem cumprir os mandatos europeus, o contraterrorismo nem sempre funcionou desta forma. Países como a Espanha ou o Reino Unido enfrentaram ameaças terroristas usando seus próprios esforços e estratégias, especialmente porque esses países já haviam lidado com suas próprias ameaças específicas - a Espanha lidou com a ETA¹ enquanto o Reino Unido lidou com o IRA². Tendo em mente essas ameaças, alguns países começaram a seguir uma abordagem de securitização para o combate ao terrorismo. Floyd (2020) define securitização como o estabelecimento de segurança como um processo político cujas questões representam ameaças à segurança, o que, por sua vez, significa que os governos abordam a chamada ameaça com urgência, visto que a vêem como possivelmente impactando sua própria existência. Essa narrativa permite medidas que podem ser vistas como heterodoxas, mas justificadas como necessárias para abordar a questão (FLOYD, 2020). Um dos desafios da securitização é que a ideia do que é considerado uma questão de segurança fica mal definida e pode abranger vários setores da sociedade (CHARRET, 2009). Isso não só reforça os mecanismos de vigilância, mas também limita severamente as informações disponíveis sobre o assunto, visto que a maioria dos assuntos é considerada um risco de segurança (CHARRET, 2009).

Devido ao que alguns descreveram como escrutínio, por meio das ações de vários programas de prevenção para certas comunidades, particularmente comunidades muçulmanas, estudiosos críticos questionaram se as políticas de contraterrorismo têm um impacto para diminuir a ameaça ou se uma abordagem mais política e social é necessária para abordar essa questão (GUNNING, 2007). Stephens, Sieckelinck e Boutellier (2019) também reconhecem esta questão fundamental compartilhada por Jackson (2016) e Gunning (2007) de que as políticas de P/CVE influenciaram o estereótipo das comunidades muçulmanas e a rotulagem de certos níveis da população como “possivelmente perigosos”.

Através da análise de algumas das medidas atualmente implementadas nas sociedades ocidentais, torna-se claro que, teoricamente, as políticas de P/CVE trabalham para a promoção de uma nação não violenta e para o aumento da tolerância, dos valores sociais e do desenvolvimento de um sentido de empatia para com os vítimas desses ataques. De qualquer forma, este não é necessariamente o caso. Jackson (2017) descreve a estrutura antiterrorismo atual empregada pela maioria das nações ocidentais como desatualizada e primitiva. Ele afirma que a escolha de responder a atos de violência extrema com violência nada mais fará do que promover o ciclo interminável do terrorismo (JACKSON, 2017). Este autor apresenta evidências de que o con-

¹ Euskadi Ta Askatasuna

² Irish Republican Army

tra-terrorismo violento pode diminuir o número de incidentes terroristas. No entanto, isso é apenas temporário (JACKSON, 2017). No final, essas operações não podem resolver as queixas que levaram à criação de organizações terroristas; portanto, não se pode esperar que resolva o problema (JACKSON, 2017).

Jackson (2015) argumenta que após o 11 de setembro, o que era conhecido como antigo terrorismo, principalmente baseado em motivação política e suas pesquisas relacionadas, começou a ser visto por muitos como algo que não poderia ser usado para entender o que agora é conhecido como o novo terrorismo, motivado por fatores religiosos. Isso significa que os padrões previamente identificados não podiam mais ser usados para estudar os fenômenos. No entanto, essa nova forma de pensar não trouxe nada de novo para os estudos de contraterorismo (JACKSON, 2015). Nesse sentido, os estudiosos dos Estudos Críticos do Terrorismo (CTS) têm se concentrado em documentar e estudar a natureza da ameaça e destacaram o fato de que, após o 11 de setembro, o contraterrorismo trouxe consequências terríveis com o exagero da Guerra ao Terror, que levou a um consequente aumento da vigilância (JACKSON, 2015). A este respeito, a abordagem CTS forneceu críticas sobre como os líderes políticos descrevem a Guerra ao Terror e até mesmo como a mídia a retrata (JACKSON, 2015).

Jackson (2016) sugere que isso demonstra uma crise epistemológica no contraterrorismo, justamente por meio dessa observável falta de conhecimento do que realmente é o terrorismo, acabando por descrevê-lo como imprevisível. O autor fornece um exemplo simples que destaca essa questão. A morte de Osama Bin Laden presumivelmente marcou um trampolim na luta contra o terrorismo, com muitos acreditando que seria o fim da Al-Qaeda, mas nenhum programa foi encerrado, nenhum financiamento foi encerrado, nem quaisquer leis que não eram mais aplicáveis (JACKSON, 2016). De fato, nos poucos anos após a morte de Bin Laden, o esforço de contraterrorismo se intensificou e, diante dessa incongruência, o CTS, referencial da não violência, como metodologia, questiona os métodos conhecidos e enriquece a prevenção do P / CVE ao sugerir uma abordagem que promove ideais baseados na comunidade e não que restringe a vigilância e aumenta a discriminação sobre o que são consideradas comunidades em risco de radicalização (JACKSON, 2016).

Mesmo que esses programas tenham crescido continuamente na era pós 11 de setembro, a avaliação desses programas é virtualmente inexistente e, portanto, seu sucesso pode ser um assunto para muito debate (GIELEN, 2017). Tendo em vista esta falta de avaliação do programa, pode-se afirmar que não existe uma abordagem comum de prevenção. Cada país é um caso específico e no trabalho de Crone e Nasser (2018) de sua análise comparativa do quadro preventivo dinamarquês e libanês, observa-se que a estratégia dinamarquesa, principalmente baseada no estado de bem-estar, não pode ser aplicável ao exemplo libanês, cujo estratégia depende principalmente de segurança com altos níveis de securitização. Nesse sentido, cada nação define seu caminho para a prevenção, sendo importante afirmar que não existe um cenário universalmente adequado. Neste sentido, passamos a explicar os métodos subjacentes ao nosso estudo das operações de luta contra o terrorismo em Portugal, com destaque para o seu quadro de prevenção.

4 Resultados e discussão

4.1 Legislação antiterrorismo pós-11 de setembro

Ao discutir a abordagem portuguesa do contra-terrorismo, a maioria dos entrevistados manifestou algum conhecimento sobre o que constitui as políticas existentes nesta área. O entrevistado 8 demonstrou que a legislação não afeta apenas seu trabalho diário, mas que ele tem amplo conhecimento das mudanças que foram introduzidas após o 11 de setembro e está em uma posição onde pode influenciar possíveis mudanças futuras. Este entrevistado esteve envolvido na primeira instância de condenação de um membro da ETA detido em Portugal, nos termos da Lei portuguesa do CT (também designada por lei 52). Assim, o Entrevistado 8 descreveu a lei 52 ao afirmar: “A Lei 52 é inspirada na decisão da União Europeia de julho de 2002, onde países como Portugal, que ainda não possuíam uma legislação específica para o combate ao terrorismo, passaram a utilizá-la”.

Quer se trate do terrorismo a nível nacional ou internacional, tornou-se bastante claro que a realidade e as exigências da UE devem ser sempre tidas em consideração. Nesse sentido, vários entrevistados mencionaram a notificação da UE de 2017 a Portugal sobre o facto de a sua legislação contra o terrorismo não estar em conformidade com as diretrizes da UE. Neste contexto, seis participantes consideraram esta notificação justificável e um considerou que esta ação merecia por parte dos portugueses. Apenas dois entrevistados afirmaram que a legislação existente era robusta o suficiente para cumprir a regulamentação da UE e ser usada para condenar crimes de terrorismo. O Entrevistado 1 considerou fundamental estar a par das políticas europeias, opinião partilhada com o Entrevistado 2, que referiu que a melhor forma de combater o terrorismo é Portugal transpor as políticas da UE para as suas próprias políticas nesta área. O Entrevistado 5 mencionou que, em resposta à notificação da UE de 2017, o parlamento português começou a aprovar novas medidas às pressas. Porém, quatro anos depois, nada palpável foi observado em termos de ações e planos. A maior parte dos entrevistados considerou também que a mudança não ocorreria tão cedo pelo facto de este tema não ser priorizado em Portugal, nomeadamente quando tem de fazer face às circunstâncias atenuantes da pandemia COVID-19, que alteraram fortemente o foco e as prioridades do governo (fenómeno também observado noutras Estados-Membros da UE).

Em contrapartida, dois entrevistados consideraram que esta notificação da UE não era problemática, uma vez que também foi enviada para outros países, não apenas para Portugal. O Entrevistado 3 deu um passo além e descreveu esta ação como uma obrigação política, não significando que Portugal não tenha cumprido com a sua legislação antiterrorismo. Este entrevistado considerou que, neste aspecto, Portugal merece mérito por manter uma legislação em dia em comparação com outros países da UE no período pós-11 de setembro.

Tendo em conta os resultados acima mencionados, no que diz respeito à aplicação da legislação antiterrorista portuguesa na era pós-11 de setembro, tem havido poucas oportunidades de o observar na prática. Os atores da luta contra o terrorismo portugueses acreditam principalmente que o quadro legislativo é bem estruturado e robusto e parece ter sido aplicado

de forma positiva nas poucas oportunidades que surgiram na era pós-11 de setembro, como as convicções dos combatentes estrangeiros portugueses que juntou-se ao Daesh. Esta é uma observação partilhada anteriormente por De Faria Costa (2015) ao concluir que Portugal possui a capacidade legislativa adequada para processar uma ameaça terrorista. De uma perspectiva europeia, porém, Portugal parece ter ficado para trás no cumprimento da regulamentação europeia. No entanto, isso é visto principalmente como formalidade devido ao envolvimento do país na União Europeia e, portanto, não é considerado uma falha no combate ao terrorismo.

4.2 A abordagem portuguesa à prevenção do terrorismo

4.2.1 Consideração de ameaça diminuída

O posicionamento de Portugal no seio da UE e o facto de ser uma porta de entrada para o Espaço Schengen foram considerados um factor-chave a ter em consideração nas discussões contra o terrorismo. Tendo isto em mente, mantém-se a percepção pública de que, até ao momento, Portugal tem conseguido contornar a ameaça do terrorismo.

Três dos participantes deste estudo consideraram a ameaça do terrorismo como real, embora um tenha especificado que isso ocorre em uma escala muito pequena, mas também relacionou esta ameaça ao envolvimento do país na União Europeia. Os cinco restantes participantes referiram Portugal como um país marginal nos assuntos do terrorismo, em particular o terrorismo motivado pela Al-Qaeda/Daesh. Dois participantes consideraram que Portugal conseguiu contornar este tipo de ameaça, um deles referindo-se ao facto de o assunto não o preocupar profundamente, uma vez que Portugal não é o mesmo que Espanha ou França, pelo simples facto de termos uma comunidade islâmica muito menor e também pelo facto de Portugal não ter tido nenhum acontecimento terrorista nos últimos anos. No entanto, apesar dessas afirmações, este entrevistado afirmou que em qualquer caso, a vigilância deve permanecer devido ao envolvimento da nação com a UE. Dois outros participantes consideraram que o terrorismo não é uma questão de interesse público e um referiu o facto de a cobertura nacional deste tema, em comparação com outros Estados-Membros da UE, ter ajudado a criar um sentido de não urgência. O Entrevistado 5 adicionou uma observação interessante ao afirmar:

Portugal tem enfrentado o terrorismo, tanto de extrema direita como de extrema esquerda nos últimos 50 anos, e este terrorismo doméstico não faz parte da nossa memória coletiva, não está presente junto do público ou da população académica, pelo que parece que temos excluímos isso da nossa memória coletiva, então esse é ainda mais um ponto que agraga para a população não se preocupar com esse assunto.

Esta afirmação foi, no entanto, contestada pelo entrevistado 6, que afirmou:

[...] depois dos atentados de Daesh de 2015, foi feito um inquérito para medir o sentimento de insegurança e percebemos que os portugueses têm um medo desproporcional de que algo aconteça aqui em comparação com outros países que sofreram com o terrorismo, [...].

Apenas um entrevistado acredita que grande parte da população portuguesa reconhece que o país não está imune ao terrorismo. As opiniões divergem imensamente sobre este assunto e é difícil obter um consenso. No entanto, sete dos oito entrevistados referiram-se todos ao mesmo ponto, que é o recente aumento do extremismo ERW tanto a nível europeu como nacional. Esses mesmos sete entrevistados consideraram a ameaça como aquela que precisa e deve ser monitorada, e a possível radicalização dos indivíduos em relação à violência abordada por meio de um referencial preventivo. A este respeito, alguns entrevistados observaram:

Acho que devemos levar a sério a ameaça da extrema direita e isso não é fácil, pois agora temos um partido no parlamento e eles têm militantes neonazistas e é difícil condenar isso. Mas isso deve ser levado mais a sério, combatendo-o em um nível mais político³.

Recentemente, tem havido uma preocupação crescente com os indivíduos de direita radicalizados, e também em Portugal. De facto, ainda na semana passada foi divulgado um relatório que afirmava que Portugal é o 6º maior aumento deste fenómeno na UE e deveria haver uma aposta em programas mais preventivos que abordem este tipo de radicalização.⁴

O surgimento do fenômeno ERW mostrou-se claramente como um dos maiores denominadores comuns neste estudo. As lutas socioeconómicas associadas à pandemia COVID-19 parecem ter alimentado este fenómeno, que tem visto uma tendência crescente em Portugal, nomeadamente nos grupos de idade mais jovem, que podem aceder facilmente a conteúdo online relacionados com esta ideologia extremista.

4.2.2 Sigilo e lacunas no compartilhamento de informações

Sempre se esperou que o sigilo fizesse parte das operações de luta contra o terrorismo e, como tal, era importante compreender o caminho que Portugal escolheu e o seu nível de transparência, não só para com a sociedade em geral, mas entre os especialistas da luta contra o terrorismo e mesmo entre os seus colaboradores. pelos serviços de segurança. Para este estudo,

³ Entrevistado 6.

⁴ Entrevistado 4.

era imperativo determinar as políticas de P/CVE existentes em Portugal e o sigilo parece desempenhar um papel importante na determinação do know-how da comunidade e na eficiência da colaboração interagências.

Da amostra de entrevistados, seis dos oito entrevistados não souberam citar as políticas de prevenção existentes em Portugal, incluindo um atual membro de uma força de segurança. Todos os seis entrevistados atribuíram isso ao sigilo em torno dos assuntos de contraterrorismo, apesar de seus esforços para investigar o assunto com mais profundidade. Dois desses participantes acreditam que o sigilo é necessário para não alarmar desnecessariamente o público, enquanto os outros quatro consideram essa falta de informação um problema e a divulgação de mais informações uma etapa necessária. Entrevistado 6 afirmou:

[...] as pessoas precisam saber o que está acontecendo, precisam ser informadas. Grande parte da população acredita que o Governo nada faz em benefício da população e neste caso seria muito importante que os portugueses soubessem disso e que algo está a ser feito para prevenir o terrorismo.

O Entrevistado 4 também fez uma observação interessante, mencionando que devido ao sigilo em torno do assunto, há uma dificuldade crescente em avaliar nossas capacidades preventivas ao afirmar:

É difícil provar o que é feito do lado da prevenção. Se for feito corretamente, não podemos provar porque nada aconteceu. Esse é o problema dos planos de prevenção. O facto de nada ter acontecido até agora em Portugal pode ser porque o nosso trabalho preventivo tem sido excelente. Nós realmente não temos como saber.

O sigilo também se revelou um fator na capacidade dos entrevistados para nomearem os serviços que operam a título preventivo em Portugal. Três entrevistados não tinham conhecimento de nenhum ramo ou serviço que atue nesta base. Três outros entrevistados apontaram a PJ⁵ como instrumental na prevenção do terrorismo, mas mais uma vez não conseguiram descrever as suas atividades de prevenção do terrorismo. Os restantes participantes atribuíram esta responsabilidade a vários ramos. O Entrevistado 7 afirmou que faz parte de todas as forças de segurança em Portugal, incluindo a PSP⁶ e a GNR⁷ que patrulham as ruas diariamente, o que é uma ação de prevenção. O Entrevistado 8 atribui isto a uma colaboração entre a PJ que trabalha na prevenção criminal, os serviços portugueses (SIS⁸, SIRP⁹ e o antigo SEF¹⁰) que apura e fiscaliza possíveis casos de radicalização, e o Ministério das Relações Exteriores, que atua sobre os relatórios dessas entidades.

5 *Pólicia Judiciária* [Judiciary Police].

6 *Pólicia Segurança Pública* [Public Security Police].

7 *Guarda Nacional Republicana* [National Republican Guard].

8 *Sistemas de Informação de Segurança* [Information Security Systems].

9 *Sistemas de Informações da República Portuguesa* [Portuguese Republic Information Systems].

10 *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* [Foreigners and Border Service].

Vários entrevistados referiram-se à estratégia nacional de combate ao terrorismo de 2015, que foi criada precisamente para melhorar ainda mais o quadro preventivo da nação. No entanto, seis desses oito entrevistados não tinham informações sobre a implementação dessa estratégia. Os demais entrevistados que possuíam conhecimento dessa estratégia acreditam que o que foi desenvolvido é suficiente. No entanto, as opiniões divergiram mais uma vez. Por outro lado, o entrevistado 3 afirmou que a estratégia já existe, embora a maioria das pessoas que atuam na área desconheçam esse fato. Este entrevistado não mediou esforços para descrever a estratégia e os pilares que contém: Detecção, Proteção, Perseguição e Resposta - espelhando assim a estratégia antiterrorismo existente da UE. Por outro lado, o Entrevistado 8 afirmou sobre a estratégia nacional de 2015: “[...] não é uma prioridade. A estratégia nacional de combate ao terrorismo foi deixada em paz por seis anos. Permanece na ‘cesta’ por enquanto”.

Em vez disso, o entrevistado 8 descreveu um conjunto de atividades realizadas pela PJ como o único organismo no local que lida com investigações criminais de terrorismo. Estas atividades consistiram na comunicação estratégica para desconstruir as mensagens transmitidas pelas organizações terroristas, vários programas de ajuda às vítimas e familiares de atores que se radicalizaram e, em 2014, uma sessão de sensibilização com os setores civis para informar todos os atores relevantes sobre o que fazer se confrontado por um caso potencial de radicalização (incluindo professores, médicos, psicólogos e funcionários públicos).

A informação parece envolver um conjunto muito particular de indivíduos e, mesmo assim, as opiniões divergem. Foi necessário então verificar como as informações fluem entre os indivíduos e as agências que as possuem. Todos os participantes se referiram a este respeito ao UCAT¹¹. A UCAT não é um organismo ou entidade em si, mas sim um local onde representantes de todos os serviços de segurança em Portugal podem partilhar informação relevante sobre actividades terroristas. Esta unidade foi criada após o 11 de setembro, mas tem suas falhas. Alguns entrevistados compartilharam:

“Entrevistei um secretário de Estado que esteve envolvido na organização do campeonato do Euro em Portugal em 2003, na altura da criação da UCAT e ele foi unânime nas suas lutas, na partilha de informação”¹².

“A UCAT nasceu com alguns problemas, mas creio que o problema em Portugal se deve ao excesso de entidades e não à falta de entidades. Temos muitas entidades e o que precisamos urgentemente melhorar é a coordenação das unidades”¹³.

Da totalidade dos entrevistados, apenas um acredita que a informação foi devidamente partilhada entre os vários serviços. Os demais identificaram problemas por trás desse procedimento, mas reconheceram a necessidade de um sistema de compartilhamento de informações. Dois dos entrevistados enfatizaram esse aspecto referindo-se ao fato de que o compartilhamento de informações é um eixo central sobre o qual gira a prevenção e o combate ao terrorismo. Essas pessoas acreditam que devem ser tomadas medidas para corrigir esses problemas. No entanto, o Entrevistado 3 acredita que isso não será possível porque esta questão está profundamente enraizada nas forças de segurança portuguesas. O Entrevistado 3 referiu que uma das questões

11 *Unidade Combate Anti-Terrorismo* [Anti-Terrorism Combat Unit].

12 Entrevistado 3.

13 Entrevistado 5.

é o facto de cada serviço responder a uma entidade diferente. Portanto, cada um desses serviços manterá as informações até que julgue necessário compartilhá-las com os demais. Essa é uma prática que vem ocorrendo há décadas e, portanto, pode ser muito difícil de alterar.

Conforme visto acima, o sigilo é, sem dúvida, o maior ponto a ser considerado neste estudo. Divide a opinião dos entrevistados e parece centrar-se num conjunto muito particular de indivíduos, demonstrando que a titularização permeia os esforços de luta contra o terrorismo em Portugal. Prova disso é que a maioria dos acadêmicos entrevistados neste estudo não foi capaz de descrever em detalhes a estratégia nacional contra o terrorismo de 2015, seu atual estado de implementação ou mesmo os programas P/CVE atualmente em prática. Apenas um participante demonstrou conhecimento específico sobre a implementação da estratégia nacional de 2015 para combater o terrorismo porque sua pesquisa levou a um contato direto com legisladores que afirmam que essa estratégia foi implementada com sucesso. No entanto, a isso se opõe diretamente a informação prestada por um dos indivíduos mais experientes na área do contraterrorismo no país: uma pessoa que atua neste campo diariamente e que não possui conhecimento ou evidência da implementação de esta estratégia. A informação parece estar limitada à população acadêmica, o que se mostra um constrangimento para o desenvolvimento de estudos e pesquisas nessa área, fator também observado no estudo de Charret (2009) sobre securitização. Quanto à estratégia em si, composta por cinco pilares - Detectar, Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder - ela parece apresentar várias semelhanças com a abordagem da UE para P/CVE e foi elogiada pela inclusão do pilar extra Detecção. No entanto, essa foi a extensão das informações possuídas pelos entrevistados.

Conforme mencionado anteriormente, no trabalho de Crone e Nasser (2018), é possível verificar que a estratégia do Estado de bem-estar dinamarquês não pôde ser aplicada ao caso libanês, o que se deveu principalmente à securitização muito maior deste último contexto. Este é outro fator a ser levado em consideração. Uma vez que se verificou que a titularização também pode ser observada em Portugal, tal significa que a estratégia portuguesa não pode ser igual à observada no Reino Unido ou na Alemanha, por exemplo. Essas nações se concentram no emprego do setor público para realizar programas de P/CVE. No entanto, isto dificilmente poderia ser aplicado a Portugal, uma vez que tanto os cidadãos portugueses como a comunidade académica desconhecem, em grande parte, a abordagem antiterrorista do país e teriam dificuldade em trabalhar num ambiente tão secreto.

A exclusividade das informações em torno das atividades de contraterrorismo também cria uma dificuldade em avaliar a eficiência do país no combate ao terrorismo. É opinião de vários acadêmicos que esse enfoque não existe ou não existe tanto quanto deveria. No entanto, os agentes da segurança fornecem exemplos de vários programas implementados a nível da UE para desenvolver a prevenção. Porém, também justificam o sigilo como necessário para não alarmar indevidamente a população. Embora essa abordagem tenha se mostrado sólida ao longo dos anos, ela se encaixa precisamente na definição de securitização de Floyd (2020). É a convicção deste autor que prevenção em excesso também pode ser uma coisa ruim, pois pode não só criar uma percepção incorreta da ameaça, mas também pode criar um espaço onde indivíduos desajustados podem aproveitar isso como uma oportunidade para investigar ideais extremistas e até

chegar a um ponto de radicalização onde podem buscar alternativas e ideais onde acreditam que podem se encaixar.

4.2.3 Perdendo o foco na radicalização

A radicalização foi um dos temas principais durante as entrevistas, em particular o papel que as prisões desempenham nesta área. O Entrevistado 3 concordou que as prisões são fundamentais para a radicalização e que trabalhar na prevenção neste contexto deve ser de suma importância e que Portugal pode aprender muito com os exemplos de países como o Reino Unido ou a França.

O Entrevistado 8 mais uma vez se referiu ao trabalho da PJ neste setor, ao iniciar os atores adequados em como reagir diante de indivíduos radicalizados. Acredita-se que toda a gestão dentro das prisões sabe como lidar com isso, e o entrevistado chegou a mencionar que existe uma linha direta criada especificamente para relatar esse fenômeno. Os demais entrevistados apresentaram opinião diversa. Quatro entrevistados desconheciam a existência de estratégias de radicalização na prisão e o entrevistado 1 considerou isso uma falha na prevenção do terrorismo. O entrevistado 6 compartilhou um exemplo interessante de identificação de um presidiário que apresentava sinais de radicalização, mas quando denunciado internamente, nenhuma ação foi tomada:

Tenho uma colega que trabalha em uma prisão e ela não sabe nada sobre terrorismo lá. Três anos atrás, ela me contou que estava conversando com um cliente que disse que, assim que saísse, iria se juntar ao Daesh. Meu colega já havia sinalizado esse caso para o diretor da prisão, mas o diretor optou por ignorá-lo.

Dois outros entrevistados acabaram por classificar este assunto como um que necessita de ação urgente para melhorar o nosso quadro preventivo, com a criação de formação e conteúdos que podem ser igualmente acessíveis a todos os funcionários ligados à prisão.

É consenso que as prisões podem ser locais de recrutamento de terroristas e vários países desenvolveram programas para lidar com a radicalização nessas circunstâncias (KORN, 2016). Algo que não existe no sistema prisional português, o que demonstra praticamente nenhuma abordagem à radicalização dos reclusos. Mais uma vez, neste estudo, há quem confirme a existência dessas abordagens e quem negue tais afirmações. Ainda não está claro qual é a situação real, mas os depoimentos dos entrevistados deste estudo apoiam a ideia de que essas informações são compartilhadas apenas em um nível hierárquico. Os diretores prisionais parecem estar informados, mas o mesmo não se pode dizer dos guardas que observam estes reclusos e se sentam numa posição privilegiada onde podem identificar possíveis fatores de radicalização. Esta falta de foco pode ser mencionada como uma das maiores lacunas do país na prevenção do contraterrorismo e cujos resultados apoiam diretamente as conclusões de Ferreira Mairos e Machado (2018) em seu estudo da abordagem portuguesa em relação à radicalização dos presidiários. Conforme mencionado pelos autores, este estudo também constatou que não há um planejamento ativo, nem qualquer treinamento aos profissionais dessas instituições sobre possíveis indícios de radicalização ou o que fazer em tais instâncias.

Para além das questões carcerárias, a radicalização também ocupou um lugar central nas discussões sobre a prevenção quotidiana, até porque é do conhecimento público que houve portugueses que se radicalizaram e passaram a lutar pelas fileiras das organizações terroristas. A radicalização dos atores ERW também é um fator a considerar. Dois entrevistados não conheciam os programas de radicalização existentes, mas compartilhavam a mesma opinião sobre a importância de abordar esse fenômeno.

Os demais participantes, em algum momento, estudaram esses processos e apontaram o SIS, a PJ e o ex-SEF como atores desse processo. O Entrevistado 8 explicou que todos os combatentes estrangeiros conhecidos, por exemplo, foram radicalizados fora das fronteiras portuguesas e todos foram contabilizados, exceto um indivíduo que se presume morto. Apesar de demonstrar conhecimento sobre o trabalho em direção à radicalização, vários participantes acreditam que uma abordagem mais estruturada traria benefícios adicionais ao quadro preventivo. O Entrevistado 3 acredita que existem orientações sobre como lidar com a radicalização, mas menciona que Portugal beneficiaria com a inclusão na forma de um diploma legal. O Entrevistado 4 estudou a proteção da sociedade portuguesa face à radicalização violenta, em particular o processo de radicalização da juventude e extremismo ERW. Este entrevistado acredita que a criação de programas e recursos adicionais para essas investigações depende da relevância deste tema, e neste momento, o tema não é considerado como relevante, apesar de um aumento constante do radicalismo ERW.

Atendendo à informação acima analisada, pode dizer-se que Portugal apresenta um sólido quadro de segurança em vigor, com vários actores a desempenharem funções na prevenção criminal e na vigilância de pessoas radicalizadas e com a PJ a ter mais uma vez um papel fundamental neste domínio. A falta de atores não é um problema, e alguns acadêmicos chegam a afirmar que o setor de segurança se beneficiaria com uma melhor organização e um número menor de atores com papéis claramente definidos. No entanto, existem outras limitações a considerar relativamente à abordagem da radicalização portuguesa.

O emprego de organizações da sociedade civil na prevenção pode ser uma forma de lidar com a radicalização, como muitos países têm demonstrado. Porém, conforme observado anteriormente neste estudo, não há evidências concretas do emprego desse setor na prevenção da radicalização. Tal como está, a securitização e a necessidade geral de sigilo dificultam esta abordagem à radicalização em Portugal.

Apesar da existência de alguns programas, que datam de alguns anos, o quadro preventivo se beneficiaria muito com o emprego de pessoas que ocupam cargos que possam identificar indivíduos com traços de radicalização extremista. Neste sentido, pretende-se aumentar o enfoque no setor da juventude e em programas que se estendam a nível nacional a todas as escolas, não apenas às áreas onde se sabe da existência de problemas, o que pode vir a ser uma mais-valia no futuro. É importante não apenas treinar esses indivíduos para detectar, mas para explicar como eles pretendem separar esses indivíduos potencialmente radicalizados de suas ideologias extremistas, focando a solução na raiz do problema.

Apesar da falta de foco na contratação do público em geral, isso traz uma vantagem. Portugal parece ter evitado as questões fundamentais detectadas por Jackson (2016) no que diz respeito à estigmatização das minorias, o que foi detectado no caso dos Países Baixos em relação

à comunidade marroquina (VERMEULEN, 2013) e no Reino Unido em relação às comunidades muçulmanas. (ABBAS, 2017; HEATH-KELLY, 2013; MARTIN, 2018).

4.2.4 Abordando lacunas de prevenção

O último tema-chave identificado nessas entrevistas foi a falta de foco no envolvimento com o terrorismo no espaço pré-criminal, que pode estar associado às lacunas no quadro preventivo. Quatro dos entrevistados, incluindo um membro de uma força de segurança, acreditam que o foco na prevenção do extremismo violento no espaço pré-criminal não é suficiente como está.

Os entrevistados 7 e 8, ambos acreditam que a prevenção vem antes de mais nada do cotidiano das forças de segurança, em particular da PJ. Suas atividades de prevenção criminal garantem que o foco esteja voltado para o espaço pré-criminal, no entanto, há espaço para melhorias. O financiamento entra em jogo neste campo e, como já foi dito, o financiamento depende da relevância e da prioridade do tema. Se Portugal for visto como uma nação marginal fora do âmbito das várias organizações terroristas, o financiamento diminui naturalmente.

Os participantes expuseram uma série de melhores práticas que devem ser seguidas a fim de abordar essa lacuna no espaço pré-criminal. O Entrevistado 5 considerou que a estratégia nacional de combate ao terrorismo de 2015, já traçada, é positiva e ajudaria com sucesso o nosso quadro preventivo se implementada ao afirmar: “Esta estratégia seria suficiente. É um título que está definido e como um curso de ação para o país parece apropriado”.

Essa contribuição foi compartilhada por outros três participantes que atribuíram a mesma importância a essa estratégia. Um entrevistado considerou que, seguindo as conhecidas melhores práticas europeias, Portugal poderia partilhar o mesmo nível de eficiência que o Reino Unido ou Espanha. Dois outros entrevistados acreditam que deve haver um foco maior na prevenção dos jovens e não apenas nas regiões mais problemáticas. O Entrevistado 1 afirmou: “Deve haver um foco na criação de programas para a radicalização juvenil e conteúdo online, estendendo os programas existentes sobre cyberbullying e crimes de natureza sexual”.

O entrevistado 3, que estudou longamente a estratégia de 2015, deu uma opinião diferente, acreditando que esse foco é real, confirmando que: “[...] existe, e eu tenho estado no meio disso. Está sendo feito e em muito boas mãos, mas também sei que a população não sabe o que está sendo feito, mas está sendo feito, isso eu garanto”.

No entanto, como mencionado anteriormente, a falta de foco na prevenção da sociedade civil foi identificada mais uma vez, pois este entrevistado destacou o trabalho positivo feito na França no envolvimento do público em geral na responsabilidade moral ativa para prevenir o terrorismo e nos exortou a seguir o mesmo processo de pensamento.

Em última análise, pode afirmar-se que existe prevenção pré-criminal portuguesa, nomeadamente na acção da PJ. No entanto, é escasso e é difícil avaliar a eficácia dos poucos programas que existem. Tal como está, não se pode afirmar que os programas portugueses de P/CVE se enquadrem no âmbito do combate ao terrorismo de forma eficaz no âmbito pré-criminal. Ainda não está claro se algum dia seremos capazes de testemunhar a implementação de uma

estratégia nacional ou um aumento na conscientização da prevenção civil. Nesta fase, o foco parece ter mudado para a pandemia COVID-19 e não se espera que mude no futuro próximo.

5 Conclusão

Este estudo visa compreender como a legislação antiterrorista tem sido aplicada na era pós 11 de setembro em Portugal. As principais conclusões demonstram que o maior problema é cumprir os requisitos europeus, uma necessidade devido à adesão do país à UE, mas que não impede nem diminui a força da legislação existente. Adicionalmente, o objetivo deste estudo é compreender o esforço desenvolvido em Portugal na prevenção e combate ao terrorismo. Ao longo deste estudo foi possível compreender que a estratégia portuguesa de P/CVE é na sua maioria inexistente. Várias limitações foram encontradas neste domínio, principalmente a securitização e a falta de foco na radicalização das prisões. A atual estratégia portuguesa parece falha, o que não difere muito de outros contextos em que nem a estratégia nem o quadro foram capazes de dar resposta às questões fundamentais que conduziram ao terrorismo em primeira instância.

Portugal não apresenta estratégias de P/CVE, mas tem conseguido, no entanto, manter um nível de ameaça terrorista muito reduzido e é importante refletir sobre o motivo pelo qual uma nação aparentemente sem abordagens pode ter sucesso na prevenção do terrorismo. Sem dúvida, o facto de Portugal ser um país marginal desempenha aqui um papel importante, tal como referido pela maioria dos participantes neste estudo. Outro potencial fator pode ser o facto de Portugal desempenhar um pequeno papel na cena internacional, uma vez que não se envolveu em grandes conflitos há décadas.

Apesar de Portugal não ter abordagem P/CVE, certamente compensa com a sua capacidade legislativa. Portugal parece manter um perfil muito baixo de interesse em relação ao terrorismo motivado pela Al-Qaeda/Daesh. Além disso, os casos de terrorismo que passaram pela justiça criminal foram efetivamente criminalizados, o que também desestimula tais atividades. No entanto, é preciso ter em conta que o extremismo ERW tem vindo a aumentar em toda a Europa e Portugal não é exceção. A pandemia COVID-19 teve um efeito significativo sobre os indivíduos que se apresentam como descontentes com o isolamento imposto pelo governo e as lutas sociais e econômicas que surgiram como consequência. É de fundamental importância dedicar esforços a este fenômeno, uma vez que as estratégias preventivas portuguesas podem ter um efeito cascata no aumento do extremismo se não forem feitas de forma adequada.

Autoria e Colaborações

Todos os autores participaram de modo equivalente na elaboração do artigo.

Referências

- ABBAS, T. Ethnicity and politics in contextualising far right and Islamist extremism. **Perspectives on Terrorism**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 54-61, June 2017.
- CHARRET, C. **A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security**. Barcelona: International Catalan Institute for Peace, Working Paper No. 2009/7, December 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1884149>. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1884149>. Access on: Dec 11, 2021.
- CLARKE, V.; BRAUN, V. Thematic analysis. **The Journal of Positive Psychology**, [London], v. 12, n. 3, p. 297-298, Dec 2016.
- CRONE, M. Radicalization revisited: violence, politics and the skills of the body. **International Affairs**, Oxford, v. 92, n. 3, p. 587-604, 2016. Available at: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/inta92-3-05-crone.pdf>. Access on: Dec 11, 2021.
- CRONE, M.; NASSER, K. Preventing violent extremism in Lebanon. **European Institute of the Mediterranean**, Barcelona, p. 6-30, May 2018. Available at: https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2018/05/EuroMeSCo38_Preventing-Violent-Extremism-in-Lebanon.-Experience-from-a-Danish-Lebanese-Partnership.pdf. Access on: Dec 12, 2021.
- DA SILVA, R. da. **Narratives of political violence: life stories of former militants**. London: Routledge, 2019.
- DE FARIA COSTA, J. Portugal. In: ROACH, K. (ed.). **Comparative counter-terrorism law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 326-343.
- EUROPEAN COMMISSION'S EXPERT GROUP ON VIOLENT RADICALIZATION. **Radicalisation processes leading to acts of terrorism**. [S. l.]: European Commission's Expert Group on Violent Radicalization, May 15, 2008. Available at: http://www.rikcoolsaet.be/files/art_ip_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf. Access on: 5 Oct. 2021.
- EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM. News. **Urgent solidarity call to support portuguese anti-racist activists**. Brussels: ENAR, Sept 3, 2020. Available at: <https://www.enar-eu.org/Urgent-solidarity-call-to-support-Portuguese-anti-racist-activists>. Access on: Oct 5, 2021
- FERREIRA MAIROS, S.; MACHADO, J. P. Inmates' Radicalization Risk Indicators: perspectives of Portuguese prison services professionals. In: INTERNATIONAL CONFERENCE MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES IN THE QUASI-COERCIVE TREATMENT OF OFFENDERS, 7., 2018, Timisoara, Romania. **Proceedings** [...]. Timisoara: FiloDiritto, 2018. p. 67-72. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Mihaela_Gavrila-Ardelean3/

publication/334193038_The_Needs_of_Professionals_in_Mental_Health_Networks_for_the_Elderly_in_Romania/links/5d1c4258299bf1547c92d33a/The-Needs-of-Professionals-in-Mental-Health-Networks-for-the-Elderly-in-Romania.pdf#page=67. Access on: Aug 24, 2021.

FLOYD, R. Securitization and the function of functional actors. **Critical Studies on Security**, [London], p. 1-17, Oct 2020.

GIELEN, A.-J. Countering violent extremism: a realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how? **Terrorism and Political Violence**, [s. l.], v. 31, n. 6, p. 1149-1167, May 2017.

GUNNING, J. A case for critical terrorism studies? **Government and Opposition**, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 363-393, June 2007.

HEATH-KELLY, C. Counter-terrorism and the counterfactual. **The British Journal of Politics and International Relations**, [London], v. 15, n. 3, p. 394-415, 2013.

HOFFMAN, B. Current research on terrorism and low-intensity conflict. **Studies in Conflict and Terrorism**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 25-37, 1992.

JACKSON, R. Bin Laden's ghost and the epistemological crises of counterterrorism. In: JEFFORDS, S.; AL-SUMAIT, F. (ed.) **Covering Bin Laden**. Urbana, IL: University of Illinois Press, 2015. p. 3-19.

JACKSON, R. CTS, counterterrorism and non-violence. **Critical Studies on Terrorism**, [London], v. 10, n. 2, p. 357-369, June 2017.

JACKSON, R. CTS, introduction: a decade of critical terrorism studies. In: JACKSON, R. (ed.). **Routledge handbook of critical terrorism studies**. [London]: Routledge, 2016. p. 20-43.

KORN, J. European CVE Strategies from a Practitioner's Perspective. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, [Philadelphia], v. 668, n. 1, p. 180-197, Nov 2016.

KUNDNANI, A.; HAYES, B. **The globalisation of countering violent extremism policies**: undermining human rights, instrumentalising civil society. Amsterdam: Transnational Institute, 2018. Available at: https://www.tni.org/files/publication-downloads/cve_web.pdf. Access on: Dec 12, 2021.

LINDAHL, S. Conceptualising violent extremism: Ontological, epistemological and normative issues. In: MARTINI, A.; KIERAN, F.; JACKSON, R. (eds.). **Encountering extremism**: Theoretical issues and local challenges. [London]: Routledge, 2020. p. 40-54.

MARTIN, T. Identifying potential terrorists: visuality, security and the Channel project. **Security Dialogue**, [s. l.], v. 49, n. 4, p. 254-271, 2018.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (Portugal). **Relatório anual de segurança interna 2020**. Lisboa: SIS, 2020. Available at: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAzNDQ1NAUABR26oAUAAAA%3D>. Access on: Aug 24, 2021.

SKLEPARIS, D.; KNUDSEN, R. A. Localising ‘radicalisation’: risk assessment practices in Greece and the United Kingdom. **The British Journal of Politics and International Relations**, [London], v. 22, n. 2, p. 309-327, 2020.

SMITH, B. K.; STOHL, M.; AL-GHARBI, M. Discourses on countering violent extremism: the strategic interplay between fear and security after 9/11. **Critical Studies on Terrorism**, [London], v. 12. n. 1, 151-168, July 2018.

STAMPNITZKY, L. Disciplining an unruly field: terrorism expert and theories of scientific/intellectual production. **Qualitative Sociology**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 1-19, Mar 2010.

STEPHENS, W.; SIECKELINCK, S.; BOUTELLIER, H. Preventing violent extremism: a review of the literature. **Studies in Conflict & Terrorism**, [London], v. 44, n. 4, p. 346-361, 2019.

VAN DE WEERT, A.; EIJKMAN, Q. A. M. Early detection of extremism? **Crime, Law and Social Change**, [s. l.], n. 73, p. 491-507, 2020.

VERMEULEN, F. Suspect communities - targeting violent extremism at the local level: policies of engagement in Amsterdam, Berlin and London. **Terrorism and Political Violence**, London, v. 26, n. 2, p. 286-306, Nov 2013.



Estímulos e entraves à integração econômico-social na fronteira: o acordo de localidades fronteiriças do MERCOSUL

José Eduardo Martins Felicio

Presidente Prudente, SP, Brasil.

felicio_j@yahoo.com

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Biografia do Autor

Diplomata aposentado. Cargos ocupados como Embaixador: Montevideu, Uruguai, de 2006 a 2010. Havana, Cuba, de 2010 a 2013. Assunção, Paraguai, de 2013 a 2016. Eleito Diretor Executivo do Instituto Social do MERCOSUL, por dois anos, de 2017 a 2019.

Em 30 de abril de 2021, o Palácio do Planalto divulgou a informação de que o Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional o acordo do MERCOSUL sobre localidades fronteiriças vinculadas, firmado em 5 de dezembro de 2019.¹

Conforme noticiado, “o acordo visa a fornecer as bases jurídicas de direito internacional para que os governos do Mercosul garantam aos cidadãos das localidades vinculadas dos países participantes o direito de obter documento de trânsito vicinal fronteiriço, que facilita circulação entre as nações e confere benefícios nas áreas de estudo, trabalho, saúde e comércio de bens de subsistência.

Os portadores do documento fronteiriço poderão estudar e trabalhar dos dois lados da fronteira. Terão também direito a transitar por canal exclusivo ou prioritário, quando disponível, nos postos de fronteira. O direito de atendimento nos sistemas públicos de saúde fronteiriços poderá ser concedido em condições de reciprocidade e complementaridade.”

Sem dúvida uma boa notícia, mas a matéria omite antecedentes importantes, que remontam a décadas anteriores. Tampouco menciona os anos consumidos pelo acordo tramitado no âmbito do MERCOSUL, nem as negociações no SGT-18, grupo encarregado dos temas de fronteira no bloco regional. Por tudo isso, compartilho com o leitor certas experiências adquiridas em contato direto com os habitantes da fronteira e os seus anseios.

Antes, porém, uma advertência. Este texto não tem a intenção de minimizar o interesse nacional permanente na defesa do território e a necessidade de manter a vigilância na extensa fronteira terrestre do Brasil, na tentativa de reduzir o tráfico e a criminalidade sempre presentes. Tampouco é intenção do autor desconhecer a importância dos órgãos governamentais encarregados dos controles fronteiriços, em particular as Forças Armadas, a Receita Federal, a ANVISA, a Polícia Federal e os Ministérios da Agricultura e da Saúde.

O que se pretende é uma abordagem das questões atinentes à fronteira do ponto de vista dos seus habitantes, brasileiros e estrangeiros.

¹ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/04/presidente-jair-bolsonaro-encaminha-acordo-do-mercosul-sobre-localidades-fronteiriças-vinculadas>

Neste aspecto, o acordo do MERCOSUL deixa a desejar. À primeira vista, nota-se que o acordo privilegiou uma visão do Estado nacional e do governo central em torno daquelas questões. Em outras palavras, prevaleceu o direito público, em detrimento do direito privado, este sim do interesse do cidadão fronteiriço. O acordo deveria ter o cidadão e as comunidades da fronteira como sujeitos principais e conceder-lhes benefícios concretos. Ao contrário, prescreve regras mais abundantes sobre documentação, cancelamento de direitos e cooperação governamental do que direitos e benefícios concretos. O seu Artigo III, ao descrever os direitos do cidadão, o faz de modo genérico e busca valorizar regulamentos vigentes.

O que o habitante da fronteira pretende é:

- receber tratamento de saúde no seu país e no país vizinho, sem discriminação e consciente de que as contas serão pagas, sem impedimento, em moeda local ou em divisas, pelos órgãos oficiais ou planos de saúde correspondentes;
- consultar médicos de qualquer nacionalidade e realizar exames de saúde na sua área, contratados livremente pelos agentes públicos e privados competentes;
- poder matricular-se e aos seus familiares em estabelecimentos educacionais públicos e privados das cidades fronteiriças, sem excesso burocrático ou exigências descabidas;
- obter emprego em qualquer lado da fronteira, sem qualquer entrave documental, e ter reconhecidos os seus direitos trabalhistas e previdenciários;
- circular com veículos particulares e dispor de transporte público na região, sem restrições de nacionalidade e isentos de taxas e seguro veicular adicional;
- transportar os seus bens pessoais, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos e compras de bens de subsistência para qualquer lado da fronteira, sem ser incomodado por fiscalização abusiva;
- ter reconhecidos os seus direitos e benefícios mediante a simples apresentação de documento identificador como habitante da fronteira;
- que sejam válidos todos os seus documentos e certidões, nos dois lados da fronteira onde reside, no idioma original.

O Artigo III não concede direitos aos cidadãos da fronteira de maneira adequada, deixando de contemplar os seus interesses básicos. Os anexos ao acordo poderiam detalhar os benefícios claramente, mas limitam-se a questões de trânsito e assistência em emergências. Parecem, portanto, insuficientes, do ponto de vista das comunidades da fronteira.

É possível que muitos dos agentes que negociaram o acordo do MERCOSUL não tenham conhecimento da realidade ou das diferentes realidades na extensa fronteira terrestre do Brasil. Alguns talvez não saibam que uma cidade como Tabatinga, na fronteira com a Colômbia, só tenha “acesso ao resto do Brasil” por via aérea ou fluvial. Possível também que alguém ache que Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, esteja na fronteira com o Uruguai, afirmação esta que já ouvi de um colega diplomata.

Acresce que, muitas vezes, quem negocia em nome do governo brasileiro fica em Brasília, a milhares de quilômetros da fronteira, sem oportunidade de visitar localidades fron-

teiriças. E não saberá da situação naquelas comunidades longínquas, nem que cada uma delas tem a sua peculiaridade e que, a rigor, seria necessário legislar em torno de situações particulares distintas. Esta é uma questão crucial: as leis nacionais, como não podia deixar de ser, têm aplicação no Brasil e nos países vizinhos como unidades harmônicas; e as leis não têm capacidade de prever situações individuais nas localidades fronteiriças. Por exemplo: na ausência de acordos específicos, para internar no Brasil alguém que tenha falecido “no exterior”, a poucos metros do seu domicílio, seriam necessários os mesmos trâmites exigidos para trazer um defunto de outro continente. Esta situação burocrática suscitou em Santana do Livramento a improvisação dos moradores, que não raramente colocavam em um veículo o cidadão falecido “do lado de lá”, logo ali em Rivera, para ingressar no Brasil e declarar a morte “do lado de cá”, evitando a burocracia então exigida para a repatriação.

Esta e muitas outras situações só podem ser conhecidas em contato direto com as comunidades da fronteira. Então temos “fronteiras diferentes”: por exemplo as fronteiras secas, onde a circulação vicinal é livre, sendo impossível implantar controles rígidos. E aqui cuidado, pois sempre haverá quem defende construir muros no intento de fiscalizar melhor. A situação é outra quando existem barreiras naturais, os rios, as serras e as florestas. Como controlar então cada fronteira? Será possível fiscalizar e reduzir a criminalidade drasticamente em localidades onde a presença do Estado é precária, onde muitas vezes impera a delinquência?

Para tanto, parece-me necessário acrescentar políticas de inclusão dos habitantes da fronteira à indispensável fiscalização e à defesa do território. E isto é possível com o conhecimento das diferentes realidades fronteiriças. Talvez seja necessário complementar o acordo do MERCOSUL e os diversos instrumentos bilaterais vigentes, com regulamentos ou “estatutos” específicos, conforme a localidade.

Em terras indígenas que extrapolam as fronteiras nacionais, há situações a serem observadas. Trata-se, em ocasiões, de uma mesma tribo, de familiares que vivem em países diferentes e para os quais os limites nacionais fazem pouco ou nenhum sentido. Os Ashaninka, por exemplo, são habitantes do Acre, com parentes em terras contíguas do Peru. Recordo um caso apresentado ao Governo brasileiro no início deste século, em que os Ashaninka do Brasil reclamavam de que os seus parentes “do lado de lá” queriam, assim como “do lado de cá”, coibir a exploração madeireira, que era permitida em território peruano, nas terras Ashaninka. O fato exigia negociações com o governo peruano, a fim de estabelecer um regime específico ou um “estatuto” que contemplasse a situação.

Coloca-se pois a necessidade de associar a indiscutível obrigação dos governos centrais de defender o território nacional e garantir a segurança com situações peculiares de fronteira, com interesses comunitários e os direitos e obrigações dos cidadãos.

Quanto à educação, há carências importantes no ensino técnico e superior na fronteira, à exceção de uns poucos conglomerados urbanos na fronteira centro-oeste e sul. O resultado é um êxodo de jovens que poderiam contribuir para o progresso das regiões de origem, caso permanecessem. Outra consequência evidente é que, sem instrução adequada, aqueles que não têm condições de emigrar para estudar acabam sendo cooptados pelos delinquentes, que lhes oferecem emprego e remuneração em atividades ilegais. Repete-se na fronteira o fenômeno

sobejamente conhecido nas favelas do Brasil, onde crianças e adolescentes obtêm o primeiro emprego das mãos dos traficantes.

Como eu já tive oportunidade de dizer ao presidente de um país vizinho, os governos centrais, neste caso, têm de competir com os delinquentes e ganhar a competição, oferecendo às comunidades da fronteira oportunidades de desenvolvimento e emprego digno.

Ainda na educação, os governos devem oferecer ensino bilingue e cuidar que os estudantes tenham benefícios equivalentes nas escolas da fronteira. Aqui mais uma curiosidade: teve muita repercussão o “plan ceibal” de inclusão digital, adotado no Uruguai, que concede, entre muitos benefícios, um computador laptop para cada estudante no ensino primário. Grande sucesso em todo o país. Na fronteira, as escolas distribuíram os equipamentos, mas um dia surgiu a dúvida se os estrangeiros também podiam receber laptops. A burocracia dizia não, mas o estrangeiro, brasileiro por exemplo, estava na escola uruguaia “do lado de lá”, onde também estava um parente uruguaio. Com razão, reclamava os mesmos benefícios. Então, os governos centrais, alheios às “banalidades” da fronteira, tiveram que atentar para os lamentos das crianças e de suas famílias e tentar resolver o problema.

Estamos diante de questões práticas, humanitárias, onde somente a sensibilidade e o bom senso podem substituir a rigidez das leis e regulamentos pensados em nível nacional. Por essa razão, em muitos casos, os entendimentos informais entre cidadãos e autoridades nas comunidades da fronteira acabam por suplementar as lacunas que as leis nacionais não lhes facilitam.

Há necessidade de soluções criativas, além do que seria conveniente o estabelecimento de “estatutos”, capazes de contemplar os desejos e necessidades de comunidades específicas em cada fronteira, em particular as mais densamente povoadas no centro-oeste e sul do Brasil.

A propósito de “estatutos”, vale mencionar que, em celebração do trigésimo aniversário do MERCOSUL, no ano presente, está sendo divulgado o Estatuto da Cidadania². O Estatuto decorre da decisão 64/10 do Conselho do Mercado Comum (CMC)³, aprovada quando o bloco regional completou 20 anos. A decisão estabeleceu um plano de ação para a elaboração do Estatuto nos últimos 10 anos, que deveria ser “integralmente implementado no 30º aniversário do MERCOSUL”.

O plano de ação preconizou um conjunto de direitos fundamentais e benefícios comuns para os cidadãos “mercosurianos”, atinentes à integração fronteiriça inclusive. Da leitura do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL verifica-se que se trata de uma compilação e direitos ou de expectativa de benefícios, já que muitos dos elementos listados não estão em vigor ou deixam de ser observados por autoridades nacionais.

O Estatuto consigna por exemplo, a dispensa de tradução de documentos pessoais para tramitar pedidos de permanência em outro Estado. Apesar da norma taxativa, esta não é observada, pelo menos no Uruguai, onde é exigida tradução oficial juramentada para tramitar solicitação de residência.

Em se tratando de integração fronteiriça, a decisão 64/10 determinava a plena implementação e ampliação gradual das áreas de controle integrado, que, como se sabe, só existem em

² <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercosul/>

³ http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf

poucas localidades, devido a uma série de dificuldades. Na concretização das áreas de controle, surgiram entraves de toda ordem, desde a falta de construção de locais apropriados por parte de alguns países, e até mesmo a recusa de agentes de órgãos de países vizinhos e do Brasil, como a Receita e a Polícia Federal, que chegaram a argumentar que deveriam ser pagas diárias para que trabalhassem em outro país, “do lado de lá”, ou que não poderiam exercer adequadamente as respectivas tarefas se fossem obrigados a trabalhar desarmados em outro país.

Estímulos ao desenvolvimento de regiões deprimidas na fronteira são necessários e urgentes. Muito se discutiu no MERCOSUL a respeito da integração produtiva. Falou-se em integração de cadeias de madeira e móveis, pecuária e indústria do couro, mineração e metalurgia, sem qualquer resultado prático.

Alguma integração tem ocorrido pelo interesse de empresas automotoras sediadas na Argentina e no Brasil, que na última década instalaram fábricas de autopeças, no Paraguai principalmente, valendo-se do menor custo da energia e mão-de-obra e do regime de maquilas vigente no país. Para fins de exportação, os insumos podem ser internalizados com isenção de impostos no Paraguai, onde são produzidos bens com demanda de mão de obra intensiva, como cabos elétricos para veículos. O Paraguai se beneficiou com maior oferta de emprego aos seus nacionais, estímulo à economia e tributos indiretos e aumento das exportações.

Outro setor que evoluiu muito nos últimos anos foi o de confecções, igualmente motivado por custo de energia, mão-de-obra e impostos mais baixos em países vizinhos. Para países como o Paraguai, há benefícios sociais com treinamento de mão de obra e trabalho. Para as empresas, maior rentabilidade representa possibilidade de reduzir custos finais com componentes mais baratos e menos impostos.

Mas há quem seja contrário o processo integracionista, com o argumento de que as empresas criam empregos em outros países, com prejuízo do mercado de trabalho no Brasil. Políticos brasileiros já se manifestaram publicamente em tal sentido, inclusive em sessões da Comissão de Relações Exteriores do Senado em arguição a embaixadores. Em parte têm razão, quando buscam defender os trabalhadores/eleitores nas respectivas bases eleitorais, mas ignoram a comparação mais do que eloquente do mercado de trabalho no Brasil com os dos países menores da nossa vizinhança. Em outras palavras, estabelecer uma pequena indústria no Paraguai ou no Uruguai, que empregue uma ou duas centenas de trabalhadores, representa um grande benefício, que não seria sequer sentido no contexto da economia brasileira, muito mais poderosa.

Oferecer emprego nas regiões de fronteira também serve para acrescentar oportunidades de trabalho, geralmente concentradas no comércio. O comércio nas localidades fronteiriças apresenta vulnerabilidades importantes devido às oscilações cambiais. No caso dos países vizinhos, floresceu a venda de todo tipo de produtos importados, principalmente da China, que atraem os consumidores brasileiros. Devido aos elevados impostos de importação no Brasil, o turista, o importador e o “sacoleiro” brasileiro visitam a fronteira, alguns com frequência, onde adquirem eletrônicos, cigarros, perfumes, vestimenta, brinquedos e inúmeros itens de uso doméstico. No entanto, quando o dólar se valoriza ou se perde valor a moeda brasileira, caem drasticamente essas aquisições.

Outro aspecto relevante a observar é consumo de bens de uso diário, combustível e alimentos, que movimentam supermercados e pequenos comércios locais. A situação cambial

é igualmente determinante para esses estabelecimentos, a ponto de condicionar as oscilações, às vezes drásticas, no volume das compras, de um lado ou de outro da fronteira. Os planos econômicos passados, que implicaram medidas cambiais de congelamento ou desvalorização monetária afetaram diretamente o comércio fronteiriço. E até mesmo resultaram em protestos de comerciantes e gestões governamentais incisivas. Para que se tenha ideia da repercussão basta lembrar que, quando foi implantado o Real, com valor superior ao dólar dos EUA, em algumas fronteiras foi possível observar lojas que desapareceram repentinamente, como no Chuí/Brasil, onde surgiram “ruas fantasma” em locais em que antes florescia um comércio pujante.

É importante ressaltar que as oscilações cambiais produzem efeitos deletérios sobre a oferta de emprego, especialmente em lojas e nos transportes nas localidades fronteiriças. Aí, uma vez mais, os delinquentes ganham a competição com os governos no recrutamento de mão de obra.

Deixo de comentar os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o intercâmbio na fronteira, por tratar-se de fenômeno extraordinário. Recordo apenas que causou o fechamento da ponte da amizade, em Foz do Iguaçu-Ciudad del Este, com consequências econômicas nefastas do lado paraguaio.

O próprio Itamaraty parece avesso a atualizar o tratamento das questões de fronteira. Lá permanece há décadas a mesma Divisão de Fronteiras, por onde passaram diplomatas geniais como o escritor Guimarães Rosa. Se estivesse vivo, poderia ocupar hoje a chefia da Divisão sem qualquer surpresa e seguir trabalhando como fazia no seu tempo. Ou seja: não houve nenhuma mudança fundamental e lá seguem as Comissões Demarcadoras de limites, as mesmas campanhas periódicas para verificar fisicamente os marcos implantados na fronteira, alguns há quase um século.

O que quero dizer é que o Ministério das Relações já deveria ter criado um setor de Integração das Fronteiras. O setor poderia beneficiar-se de comunicação permanente com os consulados existentes nas fronteiras, com as administrações públicas locais no Brasil e países vizinhos e de visitas às localidades para contatos com as comunidades. Isto aumentaria sobremaneira a percepção do governo central longínquo sobre os anseios dos cidadãos locais.

Missões do setor de integração fronteiriça permitiriam conhecer melhor a vida nas localidades e as suas atividades econômicas, a fim de valorizar os pequenos e médios produtores e buscar melhor inseri-los na economia nacional. As missões à fronteira poderiam dar-se conta de fatos curiosos em conversas com fazendeiros que têm propriedades contíguas em dois países. Eles poderão abundar em questões práticas que consideram absurdas, insolúveis à luz da legislação nacional, mas que poderiam ser contornadas com bom senso.

Há casos, pouco conhecidos, de propriedades em dois países vizinhos, onde são cultivados vinhedos, sendo as uvas processadas em vinícolas “no exterior”, muito próximas às plantações. Para não configurar contrabando, as uvas têm de percorrer vários quilômetros e serem exportadas, com documentação, certificado sanitário e impostos aplicáveis. Daí uma indagação: não seria possível permitir ao titular e titulares das terras contíguas que construam caminhos de algumas centenas de metros, através da “sua” fronteira, para transportar a produção e beneficiá-la na outra propriedade “no exterior”? Seria lógico, mas a resposta será provavelmente negativa caso se faça a indagação às autoridades fazendárias e policiais, à luz dos regimes vigentes.

Um setor dedicado à integração fronteiriça no Ministério das Relações Exteriores poderia servir para melhorar o entendimento entre as autoridades nas localidades lindéiras, promovendo uma cooperação efetiva e reduzindo as desconfianças. Melhorar o entendimento entre agentes de segurança seria fundamental nas cidades onde prolifera o contrabando e o tráfico. Missões de integração fronteiriça têm um grande potencial de melhorar a assistência oficial às comunidades e ajudaria muito na formulação de políticas específicas. Os cidadãos da fronteira, em geral carentes de apoio, se sentiriam sem dúvida melhor assistidos. Os comitês de fronteira que existem hoje na maioria das localidades podem agir de forma menos aleatória se estimulados por missões de integração. Em ações sistemáticas, os comitês podem servir ao propósito de aproximar as autoridades e, ao mesmo tempo, auscultar as comunidades, suas reclamações e necessidades.

A questão da segurança na fronteira merece um debate à parte, mas arrisco algumas observações. Apesar de não haver descuido por parte das FFAA na defesa do nosso território e do mar territorial, parece altamente improvável hoje uma agressão ao Brasil por parte de outro país. Mas permanecem ameaças aos nossos recursos naturais em terra e no mar, ao meio ambiente e à segurança dos brasileiros, esta última em virtude da criminalidade transfronteiriça. São frequentes os relatos de tráfico de mercadorias, de pessoas (adultos e menores), de drogas e armas que abastecem os delinquentes nas grandes cidades. A luta pelo controle do tráfico se trava diariamente entre facções, nas grandes cidades, no interior do Brasil e nas fronteiras. No combate à delinquência, sucessivos governos implantaram no Brasil programas de modernização das forças, com treinamento e tecnologia. Vultosos recursos foram e são dispendidos em programas como o “Calha Norte” SIVAM-SIPAM, SISFRON.

O investimento é alto e produz resultados, com apreensões cada vez mais volumosas e frequentes. Mas não é suficiente para acabar definitivamente com o tráfico. Isto porque os crimes transfronteiriços são altamente rentáveis, principalmente no comércio de armas e drogas, com receitas suficientes para pagar advogados, eleger representantes, atrair políticos e angariar aliados no judiciário.

A vigilância se modernizou com veículos aéreos não-tripulados, câmeras, sistemas de reconhecimento facial e scanners. Controles modernos e mais sofisticados têm aumentado a eficácia, mas os grupos criminosos também se aperfeiçoam e não tem sido possível neutralizá-los. Esta situação torna evidente a necessidade de coadjuvar os controles com medidas de efeito a mais longo prazo, como as políticas que defendemos, a fim de favorecer as comunidades fronteiriças.

No combate à criminalidade e à violência na fronteira há urgência em estimular a cooperação policial. Além disso, as operações das Forças Armadas seriam de certo muito mais eficazes se fossem sempre feitas em conjunto com as forças dos países vizinhos. E os serviços de inteligência teriam de estreitar a cooperação. Para tanto, superar as desconfianças é fundamental. Com esse objetivo, têm sido muito úteis as adidâncias da Polícia Federal e da Receita, que nos últimos anos se instalaram nas embaixadas dos países vizinhos. Mas nem sempre é possível aproximar a colaboração, por temores de vazamento de informações que serviriam à prática de crimes em vez de coibi-los. A propósito, há que reconhecer que a desconfiança que dificulta o intercâmbio de informações de inteligência está presente entre os órgãos de inteligência de um mesmo país, além do que alguns políticos e os seus partidos têm a tentação de estabelecer os

seus próprios serviços em paralelo, por desconfiarem também das agências oficiais existentes nas polícias e nas FFAA.

Outro aspecto a considerar é a regulamentação para utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas na fronteira. As regras aplicáveis em propriedades contíguas muitas vezes são diferentes e deveria ser feito o esforço de compatibilizá-las. De que serve, por exemplo, proibir um produto químico em um país se na propriedade do lado de lá o mesmo pode ser utilizado e despejado em terras, rios e mananciais fronteiriços?

A descrição e os comentários sobre os casos apresentados acima procuraram demonstrar que o acordo do MERCOSUL sobre localidades fronteiriças vinculadas não contempla satisfatoriamente – e nem era de se esperar - as necessidades e deficiências vividas no dia-a-dia nas comunidades lindeiras do Brasil e países vizinhos. O acordo do MERCOSUL tem, portanto, de ser enriquecido por textos adicionais, protocolos, estatutos, o que for necessário, inclusive ações práticas por parte dos governantes, para melhor atender os objetivos de satisfazer os cidadãos, tanto quanto possível, e fortalecer a segurança.

Os governos, geralmente implacáveis na arrecadação de impostos, deveriam ser impecáveis em colocar serviços de qualidade em educação, saúde, previdência, trabalho, transportes e habitação à disposição do povo, além de executar políticas públicas para a integração econômico-social na fronteira.

Erradicação de cultivos ilícitos como estratégia da polícia federal para a redução de oferta de maconha no Brasil

Marcos Paulo Pimentel

Polícia Federal. Coordenação-Geral de Cooperação Internacional. Brasília, DF, Brasil.
marcos.mpp@pf.gov.br

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833
<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

Biografia do Autor

Delegado de Polícia Federal, Coordenador de Repressão a Crimes Violentos da Coordenação-Geral de Polícia de Repressão a Drogas, Armas e Facções Criminosas da Polícia Federal. Formado em Direito, pós-graduado em Segurança Pública e mestrando em Alta Direção em Segurança Internacional pela CUGC/Universidad Carlos III de Madrid.

O abuso de drogas segue como motivo de preocupação mundial, objeto de amplos debates relacionados a oferta e demanda, dentre outros aspectos relacionados ao tema.

O enfrentamento ao tráfico de drogas, nesse contexto, é um desafio multidisciplinar que ainda carece de respostas definitivas quanto à respectiva efetividade, sendo tratado em acaloradas discussões ao longo das últimas décadas.

A maconha, extraída da Cannabis, é a droga ilícita mais consumida no Brasil, assim como na maior parte do mundo, atraindo a atenção de grande parte desses debates.

Políticas ineficazes para redução da demanda e certo estímulo por parte de alguns segmentos da sociedade acabam por transformar o grande mercado consumidor de maconha em atrativo incentivo para organizações criminosas explorarem a produção e o comércio ilícito dessa substância, apesar de seu menor valor agregado quando comparado a outras drogas, como a cocaína.

Por ser a droga ilícita de uso mais difundido, políticas públicas focadas somente no encarceramento em massa de traficantes dessa substância tem o potencial de colapsar os sistemas prisionais, cabendo lembrar que ao usuário não são previstas penas de restrição de liberdade.

As estratégias de enfrentamento ao tráfico baseadas na mera apreensão de drogas e prisão de seus transportadores têm se mostrado insuficientes para a desarticulação das organizações criminosas, tendo permitido que essas se fortalecessem ao longo dos últimos anos.

Os carregamentos de drogas apreendidos constituem, em verdade, mero risco do negócio assumido pelos traficantes, pois, em regra, para cada carga apreendida, outras conseguem chegar a seu destino, viabilizando a sustentabilidade desse modelo de negócios que visa exclusivamente o lucro.

De forma semelhante, a prisão dos transportadores ou de membros de menor relevância na estrutura criminosa também não desarticula as respectivas organizações, pois tais indivíduos são facilmente substituídos e, muitas vezes, sequer têm conhecimento de informações relevantes que possam viabilizar provas judiciais contra os verdadeiros articuladores dos esquemas criminosos de tráfico de drogas e de lavagem do respectivo lucro.

Dante da necessidade de mudança de paradigmas e da adoção de um modelo mais eficaz para o enfrentamento ao tráfico de drogas e de armas, a crimes contra o patrimônio e às facções criminosas, a atuação da Polícia Federal, nos últimos anos, tem sido fundamentada em três diretrizes emanadas de sua unidade central: descapitalização das organizações criminosas por meio de profundas investigações de lavagem de dinheiro; prisão de lideranças e cooperação internacional.

No que tange à redução de oferta de maconha, além das referidas diretrizes, a estratégia nacional do órgão também agrega a erradicação sistemática de cultivos ilícitos de Cannabis, divididas em dois principais cenários: o território paraguaio e as regiões Norte e Nordeste do Brasil.

A demanda brasileira é, basicamente, atendida por dois grandes polos produtores, sendo um na Região Nordeste do Brasil e outro no leste do Paraguai, próximo à fronteira entre ambos os países. Outros centros produtores são de conhecimento das autoridades e constituem objeto de ações da Polícia Federal, mas correspondem a uma reduzida parcela da oferta em território nacional.

A estratégia da Polícia Federal de erradicação de cultivos ilícitos como base para a repressão ao tráfico de maconha tem mostrado significativos resultados e apresenta-se como uma abordagem mais eficaz e mais eficiente se comparada à mera apreensão de droga nos estágios posteriores da cadeia logística desse comércio ilícito.

Nesse contexto, a análise da estratégia de erradicação de cultivos ilícitos pode ser dividida em dois cenários, com suas peculiaridades, sendo um no Brasil e outro no Paraguai.

Mapa 1 – Mapa com principais zonas produtoras da maconha consumida no Brasil.



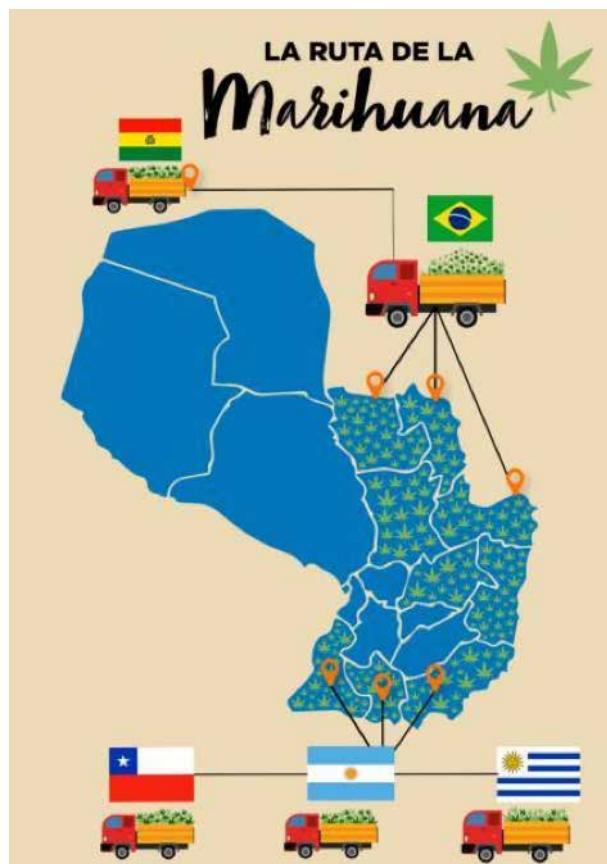
Fonte: Brasil, 2021.

Em ambos os cenários, a erradicação ocorre por meio de extração dos pés de *Cannabis* identificados e localizados por meio de ações prévias de inteligência, com posterior destruição por queima controlada na própria área de cultivo, tendo em vista a inviabilidade de remoção. Cada operação tem duração média entre 8 e 20 dias, período no qual as equipes movimentam-se entre diversas áreas de cultivo identificadas previamente em determinada região.

Considerando que a maior parte da oferta nacional de maconha é proveniente das áreas de cultivo no Paraguai, um dos maiores produtores dessa droga no mundo, limita-se o presente artigo a abordar essa específica área de interesse no país vizinho, na qual as ações conjuntas de erradicação de cultivos ilícitos foram batizadas como Operação Nova Aliança.

A produção de maconha no Paraguai advém de cultivos ilícitos concentrados nas regiões próximas à fronteira com o Brasil. Departamentos como os de *Amambay*, *Canindeyú*, *Concepción* e *San Pedro*, são as principais origens da droga que abastece o tráfico no Brasil.

Figura 1 – Mapa de zonas produtoras de maconha no Paraguai.



Fonte: Paraguay, [2019?].

Nesse cenário, a Polícia Federal não comanda as ações de erradicação, mas realiza ações conjuntas com a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) do Paraguai para viabilizar a des-

truição da droga antes de sua colheita, evitando-se, assim, sua entrada em território brasileiro, destino provável de cerca de 80% da maconha produzida naquele país.

Conjuntamente, é feito o planejamento inicial da quantidade de fases anuais da operação e das respectivas durações. Posteriormente, são realizados levantamentos conjuntos de inteligência para definição dos pontos nos quais serão erradicados os cultivos ilícitos em cada fase executada.

Quando da execução operacional propriamente dita, a SENAD proporciona recursos humanos, geralmente com atuação de outros órgãos, para garantir a segurança e realização das atividades de colheita e destruição do material, além de combustível para aeronaves. Por outro lado, a PF disponibiliza helicópteros para deslocamento das equipes, além de recursos financeiros para complementar a estrutura necessária. Policiais federais do Brasil deslocam-se até o Paraguai para tripular os helicópteros e para integrar equipes com a SENAD.

Vê-se, portanto, verdadeira integração e a cooperação internacional com vistas a buscar soluções mais efetivas para problemas regionais, o que acaba por estreitar ainda mais as relações entre ambos os países e a viabilidade de ampliação das modalidades de atuação conjunta.

Trata-se de exemplar aplicação de conceitos de responsabilidades compartilhadas entre nações no enfrentamento à criminalidade transnacional e ao tráfico de drogas.

Ainda nesse contexto, agentes paraguaios são convidados a participarem de edições do Curso de Operações de Erradicação de Cultivos Ilícitos (COECI) realizado periodicamente pela PF no Brasil.

O principal benefício da estratégia de erradicação de cultivos ilícitos priorizada pela Polícia Federal para a redução de oferta de maconha no Brasil é a possibilidade de destruir quantidades maiores da droga com menos investimento e em menor tempo. Porém, não é o único.

A concentração de esforços e resultados nas ações de erradicação traz condições para que as demais investigações do órgão possam ir além da mera apreensão de maconha em território nacional.

Como dito, o enfrentamento ao tráfico de drogas pela Polícia Federal é orientado por três diretrizes: descapitalização de organizações criminosas por meio de profundas investigações de lavagem de ativos, prisão de lideranças e cooperação internacional.

A adoção da estratégia da erradicação como prioritária para a redução de oferta de maconha, permite ao órgão aplicar esforços na efetiva desarticulação das organizações criminosas que intermediam tal tráfico e que concentram o lucro da atividade ilícita.

Pela própria natureza das ações de erradicação, com ampla movimentação de pessoas e aeronaves na região, são escassas as possibilidades de obtenção do chamado “elemento-surpresa” e da prisão das pessoas responsáveis pelos cultivos, razão pela qual são raras as prisões nessas circunstâncias.

Cabe mencionar que, geralmente, os produtores de Cannabis são criminosos que, apesar da quantidade de droga produzida, obtêm reduzido lucro e acabam tendo menor importância dentro do esquema ilícito, podendo ser facilmente substituídos caso presos.

Assim, a estratégia permite expressivos resultados sem necessárias prisões de menor importância que acabam por onerar o já sobrecarregado sistema prisional, deixando para as investigações policiais a função de identificar e prender as verdadeiras lideranças, além de desarticular financeiramente as organizações criminosas estruturadas que atuam na distribuição da droga.

O risco operacional, embora existente, também é menor se comparado ao das ações policiais pulverizadas que visam a apreensão de drogas em etapas posteriores da cadeia logística, quando já em poder de organizações criminosas fortemente armadas, por vezes em áreas conflagradas.

A estratégia da erradicação, ainda, permite a ampliação da frente de atuação contra crimes ambientais, principalmente em plantio de *Cannabis* em áreas de preservação, bem como em atenção às questões indígenas quando as organizações criminosas buscam cultivar nessas comunidades.

Diante da sempre multifacetada característica do enfrentamento ao tráfico de drogas, a estratégia conjunta de erradicação abre margem para a atuação de outros parceiros governamentais ou da iniciativa privada a fim de fomentar alternativas agrícolas ao plantio ilícito de *Cannabis*, com difusão de conhecimento e técnicas agrícolas, reforço de cooperativas de produtores, fornecimento de linhas de crédito e estímulo do desenvolvimento econômico regional com vistas a desestimular a produção ilegal.

Além de tais benefícios, a estratégia de erradicação de cultivos ilícitos para redução da oferta de maconha no Brasil tem produzido resultados estatísticos expressivos, evidenciando seu êxito.

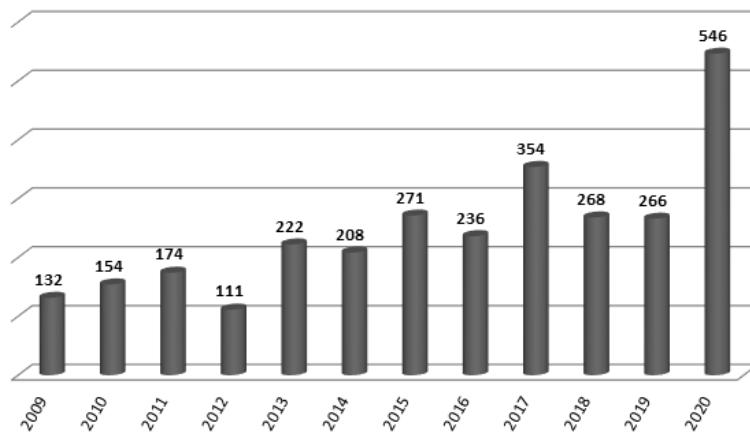
Diante das vastas áreas plantadas, bem como das características do terreno e dos recursos logísticos disponíveis, as operações de erradicação no Paraguai produzem resultados mais significativos que aquelas realizadas no Brasil.

Uma medida de comparação que pode ser utilizada é a quantidade de drogas apreendidas pela Polícia Federal por meio de ordinárias operações locais, de atuação ostensiva das forças de segurança ou de investigações policiais.

No ano de 2020, foram apreendidas cerca de 546 toneladas de maconha pela Polícia Federal, um recorde da série histórica de dados, equivalente a mais que o dobro do total de apreensões de maconha em 2019. Tal marca é avaliada no âmbito da PF como impacto da pandemia da COVID-19, que teria aumentado a demanda pela droga, além de dificultar tanto a realização de ações de erradicação no Paraguai como a atuação policial ordinária em razão das respectivas restrições sanitárias.

Gráfico 1 – Gráfico de apreensões de maconha pela PF no Brasil

Apreensão de Maconha (em Ton) – 2009 à 2020

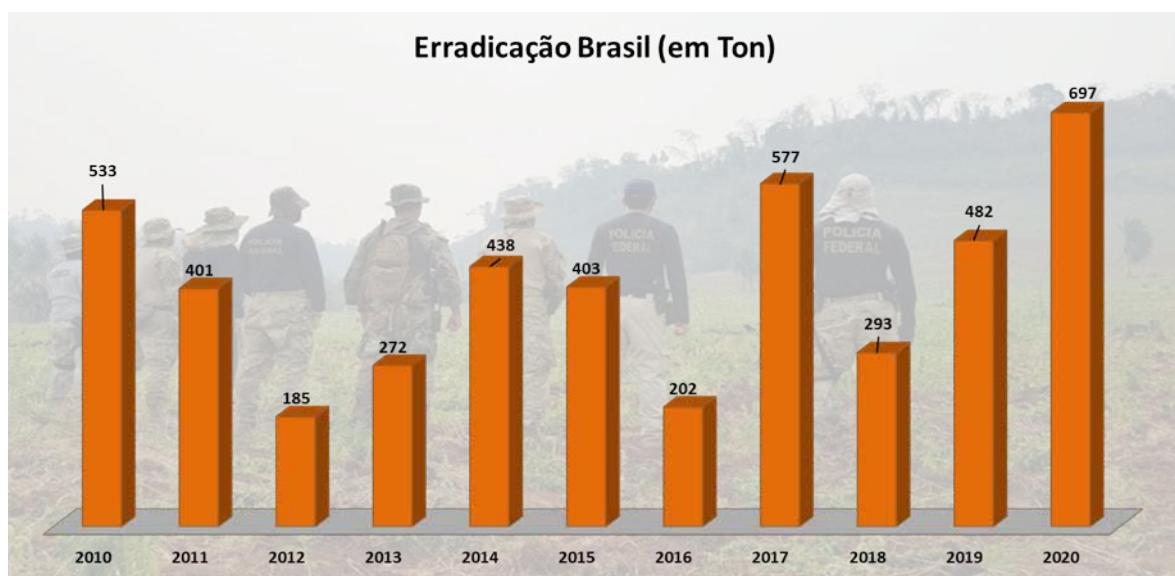


Fonte: Brasil, 2021.

As fases da Operação Nova Aliança, para erradicação de cultivos ilícitos no Paraguai, ficaram seriamente prejudicadas em 2020 em razão do fechamento de fronteiras e demais restrições impostas também pelo país vizinho. Assim, a PF direcionou sua atuação para a erradicação em território nacional, realizando, naquele período, nove operações nos Estados de Pernambuco, Bahia e Pará.

O resultado foi o recorde histórico também na quantidade de maconha destruída no Brasil, atingindo a marca de aproximadamente 697 toneladas¹.

Gráfico 2 – Gráfico dos resultados das operações de erradicação de Cannabis no Brasil



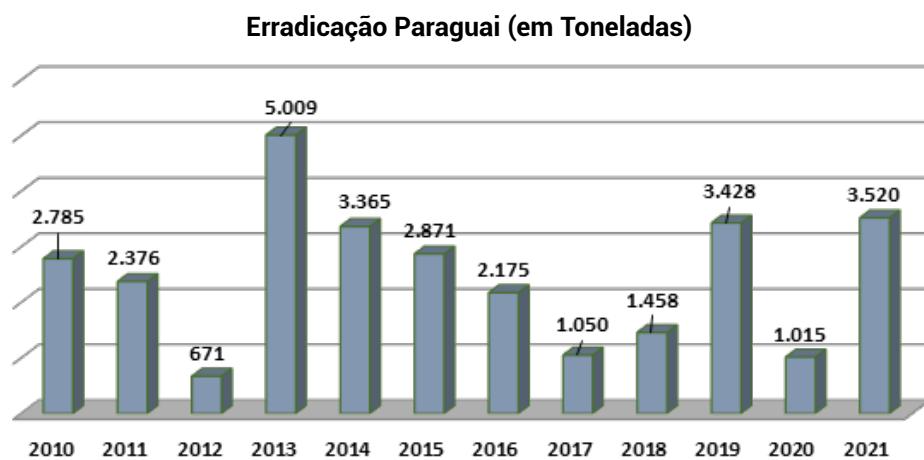
Fonte: Brasil, 2021.

Observa-se que o resultado das ações de erradicação no Brasil em 2020 foi maior que o recorde histórico de apreensões no mesmo período. No ano anterior, as erradicações no Brasil foram quase o dobro do total de apreensões em 2019.

Contudo, no Paraguai, a série de resultados são ainda mais expressivos, como já apontado.

¹ De acordo com estudos realizados pela área técnica da PF, cada pé de *Cannabis sativa Linneu* daquela região produz, em média, trezentos gramas de maconha (BRASIL, 2008).

Gráfico 3 – Gráfico dos resultados das operações de erradicação de Cannabis no Paraguai.



Fonte: Brasil, 2021.

Mesmo com todas as dificuldades relacionadas à pandemia da COVID-19, foram realizadas duas operações de erradicação no Paraguai em 2020, com duração de dez dias cada, atingindo o aparentemente módico resultado de aproximadamente 1.015 toneladas de maconha destruída.

Apesar de tal resultado não se destacar no contexto da respectiva série histórica, esse montante equivale à obtenção, em vinte dias, de quase o dobro de toda a apreensão de maconha realizada pela PF em território brasileiro ao longo de todo aquele ano.

Quadro 1 – Resultados individuais dos operativos de erradicação de *Cannabis* no Paraguai pela Polícia Federal em 2020.

Operação	Data	Local	Hectares	Maconha picada (kg)	Sementes (kg)	Acampamentos	Peso projetado ² (t)	Total erradicado ³ (t)
XXII	15 à 24/08	Maria Auxiliadora e Alpasa	143	91.230	1.875	80	429	520,2
XXIII	03 à 12/11	Estância Santa Ana	137	83.718	1.337	116	411	494,7
TOTAL	2020	Paraguai	280	174.948	3.212	196	840	1.014,9

Fonte: Brasil, 2021.

² Consoante metodologia de cálculo utilizada pela Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, cada hectare de *Cannabis sativa Linneu* produz em média 03 (três) toneladas de maconha.

³ Considera-se total erradicado a soma do peso projetado e da maconha picada, ambos em toneladas.

Já em 2021, com a intensificação das ações, os resultados foram ainda mais expressivos.

Quadro 2 – Resultados individuais dos operativos de erradicação de Cannabis no Paraguai pela Polícia Federal em 2021 (atualizados até 1º de maio de 2021)

Operação	Data	Hectares	Maconha prensada (kg)	Maconha picada (kg)	Sementes (kg)	Acampamentos	Peso projetado (t)	Total erradicado (t)
XXIV	06/03	525	570	17.770	580	97	1.575	1.592,8
XXV	14/03	635	880	22.610	520	104	1.905	1.927,6
TOTAL	2021	1.160	1.450	40.380	1.100	201	3.480	3.520,4

Fonte: Brasil, 2021.

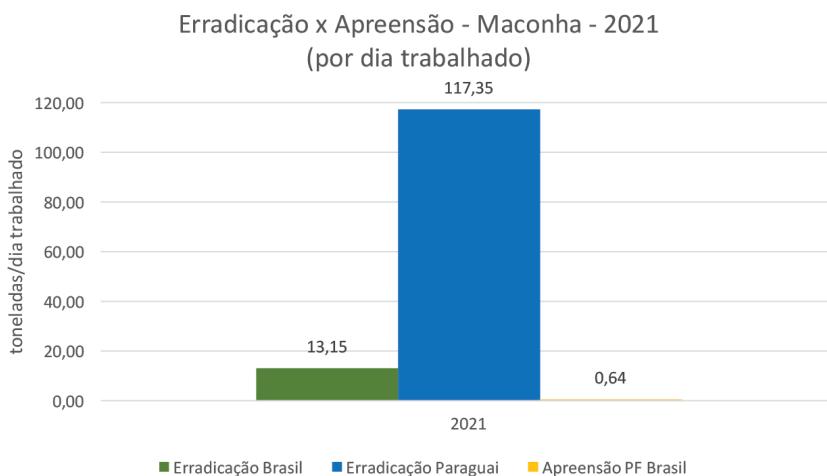
Comparando-se os resultados da estratégia de erradicação com os das demais ações da Polícia Federal para redução da oferta de maconha, podemos estabelecer um critério de aferição de efetividade baseado na quantidade de quilos de maconha apreendida ou destruída por dia de operação de erradicação em comparação com os resultados de todas as demais unidades da PF ao longo de todo o ano.

Assim, vemos que, ao longo dos anos, os resultados das ações de erradicação no Paraguai mostraram-se inquestionavelmente superiores aos de apreensões da Polícia Federal. As erradicações realizadas no Brasil, sob tal critério, também se mostraram mais efetivas que as apreensões decorrentes das demais atividades do órgão.

Cabe repisar que, ao contrário da atuação policial rotineira, que ocorre diuturnamente durante todo o ano, as ações de erradicação ocorrem em reduzidas janelas de tempo. Isso faz com que sejam obtidos maiores resultados com menor esforço operacional.

A diferença de efetividade por dia trabalhado fica ainda mais discrepante, considerando-se, no ano de 2021, os resultados operacionais médios por dia de operação de erradicação em comparação com os resultados de todas as demais unidades da PF ao longo de todo o ano.

Gráfico 4 – Resultados individuais dos operativos de erradicação de Cannabis no Paraguai pela Polícia Federal em 2021 (atualizados até 30 de abril de 2021)⁴.



Fonte: Brasil, 2021.

Sob esse prisma, é possível vislumbrar que, em 2021, as ações de erradicação no Brasil foram cerca de 20 vezes mais produtivas que as demais ações que ensejaram apreensões desde o começo do ano.

Já a Operação Nova Aliança, no Paraguai, produziu resultado aproximadamente 183 vezes maior que as ações regulares da Polícia Federal e dos órgãos parceiros, superando, também, em quase 9 vezes a quantidade de droga destruída nas ações de erradicação em território brasileiro.

O investimento necessário para a realização de tais operações, ainda, é relativamente baixo, considerando-se os resultados obtidos e as despesas inerentes às demais atividades de polícia ostensiva e polícia judiciária.

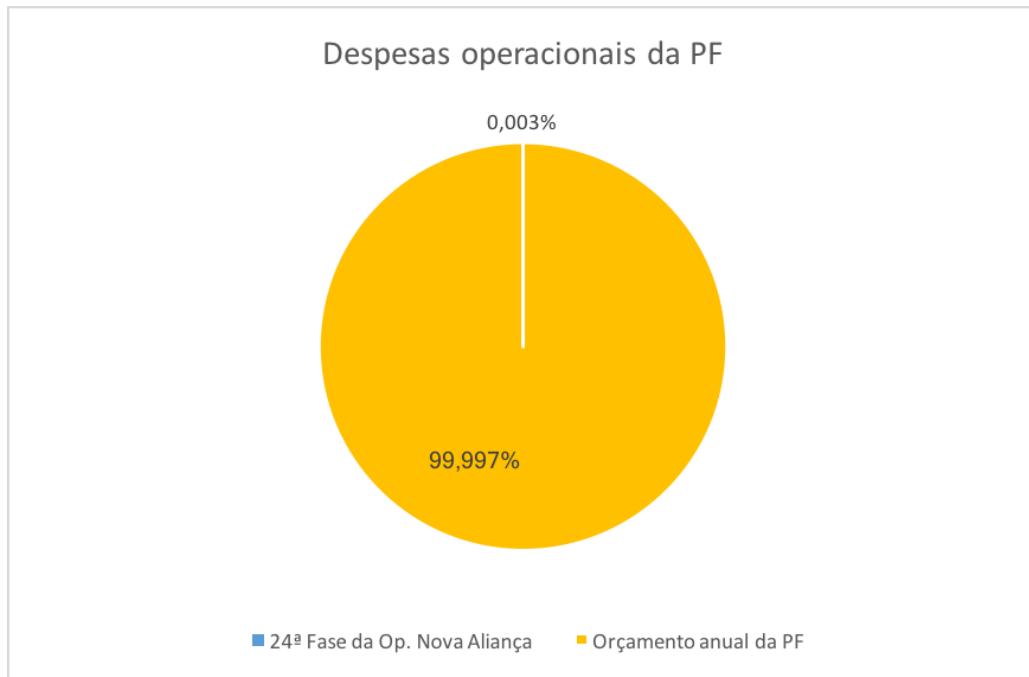
A 24^a fase da Operação Nova Aliança, realizada entre 23 de fevereiro e 8 de março de 2021 no Paraguai, custou à Polícia Federal pouco mais de 50.000 dólares americanos, a maior parte relacionadas ao emprego de aeronaves e diárias, tendo como resultado a destruição do equivalente a 1.593 toneladas de maconha (ou seja, quase 114 toneladas de droga destruída por dia de operação).

Considerando-se que o orçamento total anual da Polícia Federal em 2020 foi equivalente a aproximadamente 1.500.000.000 de dólares americanos⁵, o investimento da PF na 24^a fase da erradicação no Paraguai foi equivalente a cerca de 0,003% do orçamento total do órgão, para alcançar, em somente duas semanas, o triplo do total recorde de apreensão de maconha pela Polícia Federal em todo o ano de 2020.

⁴ A metodologia desenvolvida pelo autor consiste em estabelecer uma relação direta entre o montante estimado de maconha pronta que deixa de entrar no mercado ilícito em decorrência das ações de erradicação e a quantidade de dias de operação. Então, compara-se com a quantidade de maconha apreendida pelas ações da Polícia Federal e órgãos parceiros em relação aos dias do ano, neste caso limitados até 30 de abril de 2021.

⁵ 8 bilhões de reais convertidos na cotação do dólar americano em 31/12/2020.

Gráfico 5 – Gráfico do percentual do orçamento da PF utilizado na 24^a fase da Operação Nova Aliança no Paraguai (em 2021) comparado em face do orçamento anual do órgão em 2020.

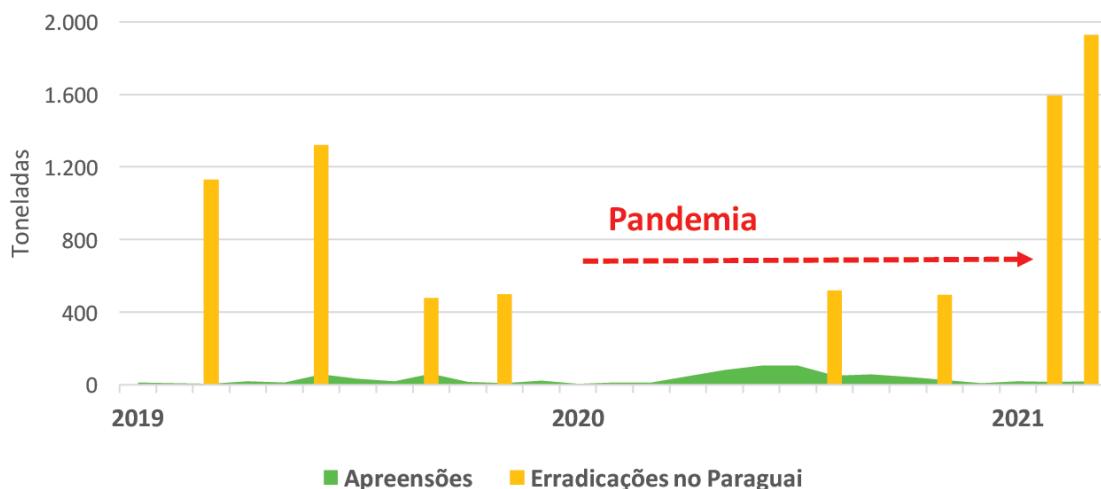


Fonte: Brasil, 2021.

Longe de ser comparada metaforicamente a “enxugar gelo”, como pregam alguns, as ações sistemáticas de erradicação constituem a estratégia mais efetiva da Polícia Federal na redução de oferta de maconha, com alta produtividade e relativamente baixo custo.

A análise das apreensões de maconha, consideradas mensalmente, conduz a três conclusões principais: 1) a quantidade de droga destruída durante cada fase de erradicação é muito superior ao montante apreendido; 2) após as ações de erradicação no Paraguai, as apreensões de drogas no Brasil tendem a diminuir e 3) algum tempo após a ação de erradicação, a quantidade de maconha apreendida volta a subir no Brasil.

Gráfico 6 – Gráfico comparativo mensal de erradicações no Paraguai e apreensões rotineiras.



Fonte: Brasil, 2021.

Tais dados demonstram o impacto positivo das ações de erradicação no Paraguai para a redução de oferta de maconha no Brasil.

A médio prazo, esses resultados tendem a ser ainda maiores em razão do desenvolvimento de metodologias envolvendo geointeligência, com novas técnicas de análise de imagens de satélites por meio de algoritmos aperfeiçoados e de inteligência artificial, para melhor direcionamento dos esforços operacionais.

As sistemáticas erradicações de tais cultivos ilícitos trazem benefícios expressivos no cenário do enfrentamento ao tráfico de drogas, permitindo a aplicação de mais esforços humanos e materiais para a efetiva desarticulação das organizações criminosas a partir das diretrizes do órgão (descapitalização por meio de investigações de lavagem de ativos, prisão de líderes e cooperação internacional).

Referências

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento da Polícia Federal. **Estatísticas oficiais sobre drogas**. Brasília, DF, 13 março 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento da Polícia Federal. **Laudo pericial nº 816/08-SETEC/SR/DPF/PE**. Recife, PE: Polícia Federal, 2008.

PARAGUAY. Secretaria Nacional Antidrogas. **Orígenes y destinos de la marihuana**. Asunción: SENAD, [2019?]. Disponível em: <http://www.senad.gov.py/articulo/14230-origenes-y-destinos-de-la-marihuana.html>. Acesso em: 23 nov. 2021.

Entrevista com Coordenador Operacional da Operação Acolhida General de Divisão Antonio Manoel de Barros

Gen Div Antonio Manoel de Barros
Exército Brasileiro. Boa Vista, RR, Brasil.

Coordenador Operacional da Operação Acolhida, entre janeiro de 2020 à agosto de 2021.

Entrevista realizada em: julho de 2021.

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

Entrevistadores

Gustavo da Frota Simões Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
gufsimoes@gmail.com

Tássio Franchi Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
editor.cmm@eceme.eb.mil.br

Apresentação

O aumento do fluxo migratório em Roraima nos últimos anos, majoritariamente composto por venezuelanos, levou o governo brasileiro a estruturar uma resposta federal na forma de uma operação interministerial, interagências e com a colaboração de diversos setores da sociedade civil e até organismos internacionais, a Operação Acolhida. Dentro desta operação a coordenação do apoio logístico, a gestão de recursos e parte dos processos ficou à cargo da Força-Tarefa de Logística Humanitária, comandada por um oficial general do Exército Brasileiro.

No início de janeiro de 2020, o General de Divisão Antonio Manoel de Barros substituía o General de Divisão Eduardo Pazuello como Coordenador Operacional da Operação Acolhida e comandante da FT Log Hum. Ele permaneceu nesta função até agosto de 2021, quanto passou o comando ao General de Divisão Sérgio Schwingel. Atribuído ao cargo estão, além do comando de centenas de militares, a coordenação com os diversos atores que colaboram com a operação.

Naquela altura, ninguém seria capaz de imaginar que além dos desafios de consolidação da Operação Acolhida e aumento dos números de interiorizações, o Gen Barros também seria responsável por administrar uma “crise dentro da crise”, ou a epidemia de COVID-19 no âmbito do acolhimento aos refugiados venezuelanos.

O General Barros permaneceu como coordenador operacional da Acolhida durante o início, o recrudescimento da epidemia e a estabilização da resposta com os esforços de adoção de medidas sanitárias, aberturas de leitos hospitalares direcionados e já nesse ano do processo de vacinação.

Parece-nos oportuno neste dossiê da Coleção Meira Mattos trazer a público uma entrevista que foi conduzida com o General Barros pouco antes de sua saída do cargo de direção da operação. Nessa conversa conosco, o General Barros falou de desafios e possibilidades para a Operação Acolhida.

No campo do desafio, além da epidemia de COVID-19, Barros fala sobre as dificuldades de se aumentar o número de interiorizados, apesar dos esforços mantidos durante a crise sanitária de não interromper esse processo. Fala também dos dois outros pilares da Acolhida: o abrigamento e o reordenamento de fronteira.

Além desses aspectos nos campos estratégico e político, o General Barros analisa os aspectos operacionais e táticos da Operação Acolhida e a Operação Controle, além da governança no âmbito da Acolhida com relação ao relacionamento com outras agências governamentais e não-governamentais, além de órgãos das Nações Unidas.

Por fim, o General Barros fala sobre os legados da Acolhida para o Brasil, para o Exército Brasileiro e sua doutrina e para o povo venezuelano e brasileiro. Além disso, traça importantes possibilidades e novos caminhos para a Operação.

Inédito no Brasil, a entrevista do General de Divisão Barros é, sem sombra de dúvidas, um material riquíssimo para civis e militares, público em geral ou acadêmicos, enfim, para todos os brasileiros que querem conhecer mais sobre essa resposta humanitária conduzida pelo Governo Brasileiro desde 2018. Segue a entrevista, boa leitura.

Entrevistador: Desde 2018, a Operação Acolhida vem desenvolvendo ações dentro daquele tripé de reordenamento da fronteira, acolhimento/abrigamento, e interiorização de venezuelanos. Para o senhor qual é a importância da Operação Acolhida nesses três eixos?

General Barros: Bem, essa é a cara da Operação Acolhida, é a essência da Operação Acolhida. Essa estrutura expressa bem... inclusive, eu poderia até dizer como a Operação Acolhida foi se organizando, é muito interessante dentro disso. Como eu sou militar, a gente faz um planejamento como fazer em operações militares – não que tenha sido com essa ideia, mas ela acabou refletindo. Eu vou dar um exemplo, quando houve a crise em 2018, o primeiro problema era organizar a fronteira porque o acúmulo de pessoas era muito grande e a gente não tinha uma estrutura adequada do Estado brasileiro. Então, o primeiro esforço foi organizar a fronteira. Bem, já em um segundo momento, quase simultaneamente, se começou a ver como que nós vamos acolher essas pessoas, porque nós tínhamos centenas de pessoas em Boa Vista em uma situação realmente catastrófica dentro disso aí, uma coisa que Boa Vista nunca fez. E isso requereu muito trabalho e muita ação. E aí vêm o foco, a ideia, de que realmente nós tínhamos que tirar as pessoas daqui com a interiorização, e aí interiorização começou a andar. No primeiro ano, para vocês terem uma ideia, foi só cerca de 4.000 pessoas que saíram dentro disso aí. Já no outro ano, passaram de 20 mil pessoas. Então isso mostra realmente o processo que a Operação Acolhida foi desenvolvendo, foi amadurecendo para dar as respostas, e a pró-

pria essência da Operação Acolhida. Não há como falar da Operação Acolhida se a gente não visualizar esses 3 eixos.

Entrevistador: A ideia agora é a gente aprofundar alguns desses eixos que o senhor destaca como a própria essência da Operação. Primeiro deles, com relação ao abrigamento, para quem conhece, para quem esteve lá fora, é notório que existem diferenças entre os abrigos da Operação Acolhida e os chamados campos de refugiados que a gente vê, principalmente, na África, em outros continentes, no próprio Oriente Médio, até na própria Europa, esses campos de refugiados existem diferenças muito grandes. Para o senhor, quais são as vantagens desse modelo de abrigamento que a Operação Acolhida construiu ao longo desses anos com relação ao que vem sendo desenvolvido em outras partes do mundo, principalmente na Europa, Oriente Médio e África?

General Barros: Primeiro que aí já começa a solução brasileira. Já começa a nós, brasileiros, buscarmos uma solução que expresse realmente a nossa essência, seja pelas leis e pela formação da nossa própria nacionalidade, como nós somos como brasileiros. Nós somos veementemente contrários à situação do campo de refugiados, nós nem admitimos essa palavra. E por que isso? O Abrigo foi justamente para dar um tratamento humanitário digno às pessoas, evidentemente dentro de uma crise humanitária. E aí eu começo a falar dentro da proteção social, eu não conheço campo de refugiados pessoalmente, eu não visitei, o que eu sei é de leituras, de estudos e etecetera. E eu não critico também o campo de refugiados, vamos deixar bem claro, cada um constrói a solução que é possível. Mas nós descartamos isso, primeiro pelo nível de proteção social que se busca dentro disso. Então, imagine você deixar pessoas que não se conhecem, duplas de famílias por vezes monoparentais, pessoas às vezes já vulneráveis, LGBTQIA+ dentro disso aí, mulheres sozinhas com crianças, adolescentes sozinhos, imagine isso aí como um espaço de convivência. Então, quando nós fomos a primeira coisa é um efetivo que não fosse tão grande como no campo de refugiados, porque senão você não pode oferecer essa proteção social que a gente está falando que já é complexa. Outra, esses abrigos que permitam a integração da pessoa com a sociedade local. Você colocar, por exemplo, em um espaço isolado da cidade, 5 ou 10 mil pessoas que seriam típicas de um campo de refugiados, não tem o menor sentido dentro disso aí. Então, são até 1.000, 1.500, mais ou menos, de modo geral isso, dentro das cidades buscando proteção. Eu costumo dizer que na verdade aqui muitas agências da ONU tiveram também que aprender um pouco porque quando oferece um serviço em um campo de refugiados, serviços básicos fazem muita diferença. Eu estava falando com o [palavra incompreensível: 00:03:41 - Corte 2], por exemplo, o problema do tal do "wash", da parte de higiene, em que se falava sobre a necessidade de se lavar as mãos e etecetera. É claro que é importante, mas nossas crianças quando têm diarreia, o fator principal não é esse como tem no campo de refugiados, que às vezes tem até problema de água potável, nosso problema não é esse, é outro, é a subnutrição, é a gente fazer um acompanhamento com as crianças para ganhar peso. E isto em um campo de refugiados é muito difícil. E já houve tentativas de se fazer isso, colocar abrigos para 5.000, 10.000 pessoas fora da cidade, nós não aceitamos isso por causa dessas características. E

tem um outro aspecto também, mesmo que se quisesse fazer isso, isso não daria certo, porque a lei brasileira não obriga a pessoa ficar no abrigo. Então, você veja, qual atrativo nós teríamos então para colocar um "campo de refugiados" afastado da cidade para 5.000, 10.000 pessoas no isolamento? Qual seria o atrativo para essas pessoas irem para lá? Qual seria o instrumento legal que eu teria? Então não tem a menor possibilidade. E os fatores essenciais foram esses: dar uma qualidade, uma dignidade, um tratamento humanitário de maior qualidade. E a gente entende que no campo de refugiados isso não é possível por diversos aspectos.

Entrevistador: Na sua primeira abordagem você falou do reordenamento de fronteira e do foco e da essência da Operação Acolhida, depois a gente abordou a questão do abrigamento, e o terceiro pé dessa estrutura da Operação Acolhida é justamente a interiorização que também são algumas respostas criadas pelo governo brasileiro e pela própria Operação Acolhida com relação à estrutura e à dinâmica desse processo migratório. É uma porta de entrada em um local afastado, pouco dinâmico em termos econômicos, e essa estratégia da interiorização, como o senhor avaliou também, que vêm se acelerando nos últimos anos, recentemente passou da marca de 50 mil pessoas interiorizadas. Como o senhor avalia a interiorização?

General Barros: Pois é, a interiorização é uma outra solução, até quando vai traduzir para o inglês não tem muito sentido dentro disso. Vamos ver que a gente tinha dois decretos, um decreto presidencial que na verdade é admitir a crise e outro compõem o comitê de ministérios e depois saiu os subcomitês dentro disso. Inclusive, eu vou falar mais à frente dessa reorganização dessa governança, eu acho que é importante e se eu não falar você me cobra Gustavo, por favor. Bem, dentro disso, o Ministério da Cidadania que estava e está na liderança, seja do abrigamento e seja da interiorização, mas realmente quem conduz todo o processo somos nós aqui. Por isso que a gente pode isso aqui, há um alinhamento institucional, mas as estratégias. E eu tenho essa autoridade como coordenador operacional. Eu tenho três funções, como comandante da força-tarefa efetivo militar não poderia fazer, mas como coordenador operacional da casa civil, eu posso conduzir e ajustar isso, evidentemente dentro desse alinhamento. E o que aconteceu, quando a gente estava no primeiro ano em que a cidadania estava com o modus operandi e a força-tarefa não se envolveu, se a gente olha os números. E eu falava muito com o Pazuello isso, se passou 18, isso aí foi em 2019 que era o coordenador operacional anterior. E aí se tomou a decisão da força-tarefa se envolver na interiorização porque a gente tinha a responsabilidade de conduzir um processo, a gente não tinha a válvula de saída que é interiorização e a gente estava com um problema grande, porque não adianta ficar só construindo abrigos, é o que se está acontecendo agora, e aí se colocou toda essa estrutura da força-tarefa. Então, quando a gente olha para Maio de 2019 a gente vê que começa a aumentar muito a interiorização, e esse já foi o primeiro marco muito importante. E começou a se ver as modalidades da interiorização, que também é muito importante, que é reunificar reunião familiar como está falando como que faz; a reunião social que amigos de abrigo a abrigo, ou seja, existem instituições que tem um outro patamar de abrigos. A gente fala sobre abrigo, mas no Brasil são até casa se tem dentro junto com agências da ONU; e o mais importante, que é a vaga de emprego sinalizado. Bem, esses quatro começaram a dar um dinamismo muito grande. E se me perguntasse o que é a internali-

zação: a internalização é a integração socioeconômica do beneficiário venezuelano pelos demais municípios do Brasil com a proteção social de vida. Então, tem que estar estritamente dentro do processo de legalidade. Isso se passou em 2019, dentro disso, se aumentou muito, foram cerca de 22 mil, mas como sustentar isso? E daí nós colocamos já no início de 2020 uma estrutura mais adequada, chamada de Centro de Coordenação de Interiorização (CCI) aqui em Roraima que coordenava tudo isso, todos esses módulos. E aí nós colocamos vários módulos de ajuste, seja esse que nós falamos, mais o módulo de logística, o módulo de auditoria por exemplo, o módulo da comunicação, e um módulo importante de capacitação e educação. Você vê que tinha que preparar essas pessoas para o mercado de trabalho dentro disso aí. Então, foi feito uma estrutura física e se começou a pegar todos esses entes que trabalhavam na interiorização da sociedade civil e não havia uma sinergia dentro disso, então se buscou isso dentro do mesmo ambiente. E quando a gente olhava para o Brasil, como fazer para o Brasil também, aí vieram os núcleos regionais de interiorização, um total de 12, que tem a mesma distribuição geográfica das regiões militares porque o exército que faz a logística na ponta. Então, na região militar, a gente conseguiu buscar um representante de cada região militar e começamos um trabalho de fortalecimento desses [palavra incompreensível: 00:05:47 - Corte 3], levou um ano para ser feito isso aí. Então, a gente tinha quase nenhuma representatividade, só tinha os militares, e agora nós temos várias instituições da sociedade civil. E agora é que a cidadania coloca um representante em cada [palavra incompreensível: 00:06:00 - Corte 3] dentro disso. Então, o [palavra incompreensível: 00:06:04 - Corte 3], ele trabalha regionalmente esse processo de integração dentro disso, ele azeita as engrenagens, ele se liga com o centro de coordenação de interiorização. É por isso que mesmo com a pandemia nós conseguimos interiorizar mais 19 pessoas e aí imagine o que foi interiorizar durante a pandemia. Nós saímos com 3.000 em janeiro e fevereiro, e aí em março, que foi o mês da pandemia, para 1.500, e depois a gente passou para um pouco mais de mil dentro disso. Então, a interiorização foi nessa crescente. Hoje, por exemplo, quando a gente fala de capacitação e educação, que foi mais um passo, nós estamos trabalhando e unindo em três grandes eixos: a gente tem o eixo do letramento, o teor do idioma, letramento/idioma; da adaptação cultural, segundo eixo, que é muito mais amplo que isso; e da capacitação profissional propriamente dita. Hoje eu tenho uma secretaria específica para capacitação e educação. Então, você veja que nós, além de aumentarmos a quantidade, nós fomos na qualidade dentro disso. Agora mesmo nós estamos numa situação de flexibilização da fronteira e a gente tem uma meta ousada de 2.500 pessoas em julho. Qual foi o último avanço de tudo isso? O último avanço, em termos de estratégia, a gente está saindo da vaga de emprego finalizada para a vaga em empresas em empregos finalizados, ou seja, a gente fazia no varejo esse contato. A gente começou com a JBS, foi o primeiro. A gente começou fazendo um trabalho de ligação direta com as empresas e não é verdade que mesmo com a crise econômica que a gente tem de 14 milhões não haja emprego para essas pessoas, porque muitos empregos brasileiros não querem e também é outro fator muito relevante nesse aspecto. Imagine que a JBS tem um plano anual de cerca de 1.400 pessoas por mês, ela precisa recolocar 1.400 pessoas por mês, por exemplo, se ela faz uma ligação direta aqui gente sabe qual é a demanda dela, a gente tem condições de fazer a seleção, diminui o custo para a empresa e a gente coloca essa pessoa lá aonde vai no local. Claro que há vários problemas. Ontem mesmo nós falamos com o Jeep, Fiat, na região sul do Brasil,

justamente oferecendo isso. Então, foi muito simplório na evolução da interiorização na solução brasileira, na solução que realmente é a solução. E no aperfeiçoamento geral, a gente também começou a olhar para integração local, que é um outro problema, porque muitos não querem sair daqui. Então, a gente também, dentro da interiorização, a gente puxou um aspecto para a interiorização local. De modo geral é isso sobre a interiorização. E agora sim que está em 53 mil. A gente já passou 53 mil pessoas agora, Gustavo.

Entrevistador: O senhor tocou agora nessa resposta da interiorização na questão da pandemia que trouxe uma série de desafios, uma série de impactos para todas as áreas. E aí sem sombra de dúvida que a Operação Acolhida também teve uma série de desafios com relação à pandemia. Quais ações foram desenvolvidas pela Operação Acolhida na prevenção e tratamento de migrantes e membros da própria Operação afetados pela doença, pela covid?

General Barros: Bom, é muito interessante isso. Eu digo que a covid é uma crise dentro de outra crise. Se a gente já estava com uma crise humanitária, veio essa pandemia, e nós criamos um protocolo em janeiro de 2020 que era identificar e isolar. Vamos lembrar que a gente não tinha os testes e não sabia muita coisa sobre isso, estou falando de janeiro de 2020. Em março, eu lembro bem, em 17 de março foi dado o primeiro caso suspeito e não tinha testagem, nós seguimos o protocolo, isso foi dado à tarde, e nós isolamos de sábado para domingo, mais de mil pessoas. 600 pessoas em Pacaraima, 300 pessoas aqui e 100 pessoas em Manaus, todos que tiveram contato com essa pessoa suposta. E aí a gente colocou um gabinete de covid junto com as agências, e começamos a fazer 3 reuniões diárias. No domingo, às 6 horas da manhã, todos estavam isolados, é o que a gente podia fazer. Não havia testagem aqui em Roraima, eu tive que falar com o secretário de saúde, mandar amostra lá para Manaus, ele fez, abriu uma exceção para gente e felizmente no domingo à tarde saiu negativo, mas isso acendeu a luz. Começamos a trabalhar duro, eu tinha em média naquela época, de 12, 13 mil venezuelanos na responsabilidade direta. Imagine aqui se o primeiro caso de covid aqui em Roraima fosse um venezuelano, como ia fomentar a xenofobia, e essa era uma preocupação muito grande que as pessoas não fossem entender isso aí. Começamos a trabalhar forte e começamos a fazer as medidas de monitoramento e isolamentos dentro do que se podia fazer, fizemos um protocolo muito rígido dentro disso e medidas de higiene dentro dos abrigos, era o que se podia fazer. Retiramos o hospital de campanha da fronteira e pusemos em Boa Vista porque a gente entendia que era o melhor local para fazer isso. Mas havia muitas dúvidas ainda porque o sistema público local aqui era muito deficiente, extremamente deficiente, naquela época faltava até máscara, faltava álcool gel. A gente começou a fabricar máscaras junto com os próprios venezuelanos, imagine só o que a gente tinha que fazer. E aí veio uma solução da Acolhida, uma ação que eu tive que tomar e me preocupou muito, a construção da área de proteção e cuidados. A área de cuidados seria um hospital de campanha e a área de proteção uma área de isolamento. E por que nós não falamos da área de isolamento do hospital de campanha? Nós conversamos aqui e a gente viu e quando falava área de isolamento, por experiências das agências de outros países, as pessoas até fugiram, no caso de ebola e tudo, a pessoa se sentia confinada à morte, então a gente pôs a área de proteção, mas na verdade era uma área de isolamento de suspeitos e confirmados que

não precisavam de hospital. E a área de cuidados porque a gente não sabia até onde a gente ia conseguir realmente colocar um hospital para funcionar, havia muitas dúvidas nesse sentido. Então começamos a fazer no dia 17 e no dia 21 o hospital de campanha começou a ser montado e um mês depois nós tínhamos 80 leitos. E aí a gente fez com uma firma que estava aqui, nós começamos a montar um hospital de campanha muito mais amplo, com meio civis e etcetera. Passado um mês eu tinha 80 leitos. E aí veio a primeira dúvida, "eu vou tratar só dos venezuelanos ou vou tratar de brasileiros também?", e aí cheguei à conclusão de que não era possível se tratar só de venezuelanos porque isso iria afastar mais ainda a Operação Acolhida da população, ainda que não fosse uma responsabilidade. E buscamos uma parceria, um termo de cooperação através da casa civil, com o estado, com a prefeitura e com a universidade, a universidade daqui. Foi difícil porque nós sabíamos que em junho seria o pico da pandemia, nós começamos a fazer trabalhos paralelos levantando isso, e a primeira grande dificuldade que eu tinha era falar qual seria o tamanho da área de cuidados. Nós chegamos a pensar em 1.200, tendo em vista o prognóstico da pandemia. Trabalhamos duro e em maio nós fechamos 786 leitos, espaço para 786, um trabalho hercúleo com uma empresa aqui. A prefeitura fez a sua parte, mas o Estado não honrou a sua parte de insumos, porque nós entramos com estrutura, com a gestão e com parte de material, mas o estado tinha que colocar o pessoal e os insumos, e o Estado não honrou. Muito difícil, e a gente estava em maio e começou a dar um pico aqui enorme, HGR em situações lastimáveis, e aí com o Ministério da Saúde, a gente fez uma parceria com Sírio-Libanês, o Banco Itaú, em que veio um aporte no final de maio de recursos de insumos. Dia 17 de junho a gente abriu o hospital de campanha e começou a atender brasileiros e venezuelanos. Eu tive inúmeras dificuldades, no próprio dia, nós tivemos uma greve de médicos aqui – e eu gostaria de registrar isso porque isso tem que ficar na história – faltava médicos aqui e por uma decisão judicial, médico sem CRM poderiam trabalhar dentro da Acolhida e no dia da abertura os médicos locais abandonaram os postos. Veja só a dificuldade que a gente tinha. Isso já é história, por isso que eu posso falar dentro disso. Mas nós seguimos em frente. Muito difícil, mas o que importa é que a gente, de junho a dezembro, nós atendemos na área de cuidados cerca de 6.000 pessoas, quase seis mil pessoas, e só 11% venezuelanos, o resto brasileiros. O nosso índice de mortalidade de covid foi 3.2%, o hospital de campanha de São Paulo 13%, eu tinha UTI dentro do hospital. Então, deu muito certo. E mais, nós abrimos também dentro da área de proteção uma UBS em parceria com a prefeitura, e foi atendido ali 7.000 pessoas. Nós tivemos de junho a dezembro 13 mil atendimentos da população em geral. Não tínhamos condições de mantê-lo e em dezembro nós fizemos uma transição para o governo do estado dentro disso. Passamos para o estado mais de 220 mil itens, para você ter uma ideia, como um empréstimo para ele poder funcionar e etcetera. Hoje é um legado. E aí vem uma coisa muito importante, as estruturas ficaram como legado, evidentemente que estado teve que arcar com aluguel e etcetera, mas ele pegou uma coisa pronta. E hoje funciona ali uma maternidade e também um hospital de retaguarda de covid. E onde era a área de proteção, que era para 1.000 venezuelanos, hoje nós temos o abrigo Pricumã vocacionado para vulneráveis de saúde, junto com o núcleo de saúde que nós estamos atendendo. Dentro de tudo isso aí, surgiu o núcleo de saúde da Acolhida, que vai ser uma outra conversa, que a gente aperfeiçou esse atendimento que vai ser um outro grande legado que eu gostaria de falar em uma outra oportunidade. Nós gastamos cerca de 52

milhões, mais ou menos, de dinheiro Federal de dentro disso e, até onde eu sei, foi o hospital de campanha que mais atendeu pessoas no Brasil todo e com o melhor índice de resultados do tratamento da covid.

Entrevistador: General, você tinha comentado a questão da governança. Eu quero fazer uma pergunta com relação à governança e principalmente destacar uma outra Operação, conjunto com a Operação Acolhida, que é a Operação Controle. Talvez nessa pergunta o senhor consiga aprofundar a questão da governança e a mudança, como o senhor já sinalizou nessa questão de reorganização. Mas, basicamente, prover essa ajuda humanitária, o acolhimento, a interiorização e a segurança da fronteira, além do reordenamento, a própria segurança e o monitoramento dessa fronteira que exige na verdade uma articulação grande com a Operação Controle. Ou seja, a Operação Acolhida caminhando em paralelo da Operação Controle, além de diversas agências e entidades governamentais. O senhor já colocou aqui diversos ministérios que fazem parte, organismos da sociedade civil, seja nacional ou internacional, organismos internacionais. Como é feita essa governança, essa integração, e quais são os principais desafios? Quais são os principais desafios dessa articulação, dessa governança em prol de uma segurança integrada de fronteiras dos brasileiros e desse acolhimento, dessa ajuda humanitária?

General Barros: Eu vou começar aqui no nível operacional e depois eu vou para o estratégico e político. Então, no nível operacional, a primeira vez que eu vi o desenho, eu particularmente achei que deveria ser diferente, porque nós temos a Operação Controle realizada basicamente pela brigada aqui de Selva e nós temos aquilo hoje [palavra incompreensível: 00:01:57 - Corte 5] ligado ao comando militar da Amazônia ligada ao Ministério da defesa com as suas atribuições típicas de segurança de fronteiras e nós temos a Operação Acolhida com caráter humanitário. Claro que elas se tocam, e se tocam particularmente quando a gente fala de inteligência porque a gente está lidando com o mesmo material humano, com as mesmas problemáticas. Eu achava que deveria ter um comando em quadrante ou a Controle está debaixo aqui da Operação Acolhida e hoje eu sou totalmente contrário a essa ideia inicial minha. Totalmente contrário e eu vou explicar o porquê: são ações completamente diferentes, nós não podemos misturar ação humanitária com segurança típica ostensiva trivial de faixa de fronteira, não vai funcionar bem dentro disso. Então, eu trabalho com a legitimidade e a legalidade. A minha legitimidade, por exemplo, é reforçada quando tem diversas instituições da ONU trabalhando comigo e a minha legitimidade é reforçada quando eu pego uma pessoa que está na rua e, mesmo que ela tenha entrado pelas trouxas, eu não deixo na rua para não colapsar mais ainda, eu posso fazer isso em termos de Operação Acolhida sem quebrar a legalidade. Já a Operação Controle não tem essa finalidade. A Operação Controle é a segurança da faixa de fronteira, para manter a lei e a ordem dentro da faixa de fronteira, não só com a brigada, mas com todos os outros mecanismos. Então, eu acho que essa divisão fica muito boa, essa divisão caracteriza muito bem as coisas. Bom, evidentemente que quem coordena e quem controla a Operação Controle e a Operação Acolhida tem que estar em profunda coordenação e sinergia. Então, esse eu acho que também foi um outro desenho que foi muito bom em termos de condução para ser muito específico. Muitas das vezes vêm perguntar para mim assim, "General, o que está sendo feito para

barrar os caminhos não oficiais, alternativos, da entrada?", e eu falei assim, "Isso não é problema meu, quem faz isso é a Controle, o meu problema é coordenada com a Controle e dar uma solução humanitária". Por exemplo, já fica muito fácil dentro disso, quando a gente sobe o nível de governança estratégica política, aí sim nós temos comitês de ministros que é para crises macros e etecetera. Vamos ver que na verdade esse decreto é uma condução, é uma intervenção federal no estado, na condução do processo, se a gente olhar o decreto, é isso muito bem. E a gente tem o subcomitê na faixa de fronteira, tem o dos abrigos, do acolhimento, tem o da interiorização, tem o da saúde. O coordenador operacional é ligado à Casa Civil. O coordenador operacional tem a missão de conduzir as ações e pode se ligar com as autoridades políticas locais de governo e de estado, com as prefeituras e etecetera, o coordenador operacional pode firmar termos de cooperação. Claro que tem que estar ligado aos subcomitês e etecetera. Isso tem aspectos positivos, mas os subcomitês por vezes também têm que estar muito claro qual é a sua parte, a sua parte não é de gestão, a sua parte é de governança e quando isso se mistura, isso dá um desgaste muito grande para o coordenador operacional. Qual é o futuro? O futuro é ter apenas um subcomitê, e está sendo proposta essa mudança, um subcomitê, que o coordenador operacional também faz parte deste subcomitê, e não mais 4 ou 5 subcomitês, e o conselho e ministro só é acionado em caso de grave crise. E aí você vai dar mais agilidade aos processos estratégicos políticos, focar mais nesses subcomitês na governança e não na gestão, fortalecer mais o coordenador operacional para dar a velocidade dos alinhamentos institucionais que precisa. Porque o maior desafio que eu tenho aqui é fazer os alinhamentos institucionais, com instituições governamentais e não governamentais, para dar uma resposta com a tempestividade devida à crise. Então, as coisas são muito dinâmicas aqui e o coordenador operacional tem que buscar nesse alinhamento e dar essa resposta. Esse, Gustavo, é o meu principal desafio em termos de liderança, em termos de governança e em termos de gestão.

Entrevistador: General, a gente vai mudar agora o foco das perguntas para os impactos que a Operação Acolhida trouxe, ou poderia trazer, com relação à doutrina do exército brasileiro. Como o senhor avalia o impacto da Operação Acolhida na doutrina do exército brasileiro referente, principalmente, às ações de ordenamento de fronteira, de ajuda humanitária, de relações civis-militares, como o senhor mesmo colocou, um dos grandes desafios em termos de governança? Quais ensinamentos, práticas e ações a força-tarefa Acolhida poderiam ser, ou já foram, incorporadas à doutrina do exército? Existe um canal de diálogo com o centro de doutrina do exército?

General Barros: Sim, sem dúvida. O comando de operações terrestres através do seu centro de doutrina já fez um trabalho ano passado em relação a isso. Então, a companhia de assuntos civis, por exemplo, está sendo construída baseada na experiência da Operação Acolhida, evidentemente que aqui tem muitas particularidades. Então, essa doutrina de assuntos civis está sendo extremamente fortalecida agora com a Operação Acolhida. Sim, o exército está sim aproveitando isso. Quando a gente fala dos impactos, isso aqui evidentemente que operações militares, seja qual for a natureza, sempre tem os mesmos fundamentos. você só vai aí mudar alguns detalhes no meio do planejamento, mas os fundamentos são os mesmos. Isso aqui

não é um Haiti, então você querer colocar tudo que foi feito no Haiti aqui não vai dar certo. Nós estamos em território nacional, é um outro tipo de público-alvo, é uma outra dinâmica de relações institucionais governamentais e não-governamentais, é um outro tipo de exposição à opinião pública, etcetera. Então não adianta falar que é isso é igual, é claro que o Haiti deu muito subsídios e é um caso de sucesso. E nós precisamos registrar o Haiti de uma maneira e temos que registrar Operação Acolhida de uma outra maneira. Bem, os ensinamentos são os mais diversos, tanto é a forma de nós fazermos e por isso que vem o reconhecimento. O reconhecimento é muito mais internacional do que nacional nesse aspecto, porque a gente construiu uma maneira. É muito interessante que muitos vêm para cá para ver como que nós estamos conseguindo, por exemplo, como você falou dos abrigos e não campos de refugiados, quando se fala da internalização, quando se fala da capacitação e vários outros aspectos que nós estamos fazendo. Então, sim, aqui é um case de sucesso, o exército está atento. Eu acho que existe uma possibilidade de amplitude enorme de aproveitamento. É, eu tenho certeza absoluta, que já é o marco doutrinário que vai colocar aperfeiçoamento nas doutrinas das Forças Armadas.

Entrevistador: Quais são os legados que a Operação Acolhida já deixou para o Brasil e para Roraima especificamente? Quais são os mais importantes, o que o senhor destacaria em termos de legado?

General Barros: Nós temos legados tangíveis e intangíveis. Os intangíveis eu digo é de nós criarmos aqui uma metodologia, uma doutrina, de como fazer dentro dessa crise, isso aí nos fortalece. E isso, estrategicamente, eu creio que é muito importante porque o Brasil, pela sua posição geoestratégica, vai continuar sendo destino para uma crise migratória. A crise migratória sempre ocorreu na história da humanidade, ela nunca deixou de ocorrer, e ela chega com mais força agora na América do Sul. Então, quando a gente olha o Brasil pelas ligações, pela sua posição, quando você olha, apesar de todos os problemas, o tamanho da nossa economia, quando você olha a diversidade geográfica, quando você olha a diversidade da nossa formação – Veja, o que está acontecendo em São Paulo com boliviano e etcetera – nós somos distintos. Então ou nós aproveitamos essa experiência que nós temos e nos fortalecemos para darmos opções na crise migratória ou a sociedade vai sofrer. O primeiro legado intangível é o aproveitamento dentro disso, porque quando a gente dá essa resposta, o Brasil tem uma lei avançada em termos de migração, o Brasil tem instituições maduras que podem atuar em diversos grupos dentro disso, o Brasil tem uma formação de nacionalidade miscigenada dentro disso, são todos os aspectos que levam a gente a ser uma referência para este século para esse futuro dentro da crise migratória. E isso vai ficar muito claro se nós soubermos aproveitar toda essa experiência. Porque se eu não faço isso, na verdade, não é que eu esteja deixando de atender a uma crise migratória, não é só isso, eu estou deixando de proteger minha sociedade porque daí eu não sei quem entra, eu não tenho uma barreira imunológica contra doenças, por exemplo, tem muitos casos de sarampo que é uma doença que existia no Brasil, tem que fazer uma vacinação dentro disso; eu não sei mais a violência do tráfico, do crime organizado, usar essas pessoas nos grandes e vai chegar nos grandes centros mais miséria, mais violência. Então, não é uma questão só de caráter humanitário, é uma questão também de proteção da nossa própria sociedade. Quando a gente

vai para aspectos tangíveis, e a crise vai mostrando isso, a gente começa a ver o que o Estado de Roraima, um estado com 600 mil pessoas, 700 mil pessoas, quase um bairro se a gente pegasse de São Paulo, dentro da Amazônia, estratégico, e ele passa a ter visibilidade. Então a gente vê que a economia de Roraima se beneficiou com a crise neste aspecto de geração de empregos e etecetera, passou a estar no foco do Governo Federal para as políticas públicas de dentro disso. E evidentemente alguns legados mais concretos, eu acabei de falar hoje que o Estado está usando a estrutura da área de cuidados como hospital deles, em tempo recorde em uma crise; nós temos agora o núcleo de saúde da Acolhida que foi fruto dentro disso que a gente está em uma parceria com Sírio-Libanês, através da liderança do Ministério da Saúde, vamos ter residência médica do Sírio-Libanês aqui, primeira vez na Amazônia e se deve à Acolhida, vai começar agora em agosto. Está firmado uma reestruturação do núcleo com tomográfico, com toda a parte de atendimento, porque em Pacaraima não se tem um raio-x, para você ter uma ideia. Então nós vamos ter um núcleo de saúde em Pacaraima e um núcleo de saúde em Boa Vista. Já atendemos mais de 56 mil atendimentos de novembro até agora, todo o controle epidemiológico de teste de covid está sendo feito pelo núcleo de saúde. Então, o núcleo de saúde já está sendo e vai ser outro legado muito forte dentro disso. Bom, então eu vou parar por aqui, falando dos aspectos econômicos que a região aqui vem se beneficiando e de estrutura nesse caso ligado à saúde evidentemente que já vão ficar para o Estado, além de aprendizado, várias universidades aqui, por exemplo, estão fazendo vários cursos e pegando os cases da Operação Acolhida.

Entrevistador: E a gente queria, vamos dizer, também que o senhor refletisse e trouxesse as suas reflexões acerca do futuro da Operação Acolhida. Quais são as suas impressões? Quais são as suas expectativas, em termos de desenvolvimento da Operação Acolhida para esse decorrer de 2021 e para os próximos anos?

General Barros: Bom, a Operação Acolhida, sempre está em um processo de maturidade, como nós falamos. Se aperfeiçoando, se reinventando, como nós tivemos a APC, como o núcleo de saúde, como a gente falou da interiorização. Então, alguns aspectos quando a gente fala de uma maneira mais holística dentro disso, essa crise começou em 2018 aqui, com dois decretos presidenciais, a gente está no terceiro ano indo para o quarto. E as Forças Armadas têm mais 600 militares aqui, e não há representatividade de outros Ministérios aqui, só tem um ministério da cidadania. Então, que modelo que nós queremos? São as Forças Armadas que vão ficar cuidando de uma crise humanitária? Isso chama muita atenção no mundo, ou seja, você tem as Forças Armadas cuidando efetivamente de uma crise humanitária na coordenação de um general, eles não entendem como nós conseguimos fazer isso, mas daí vêm o lado positivo nosso. Mas as Forças Armadas não é para ficar de eterno numa situação dessa, como a gente tem a Operação Pipa, que está há 20 anos distribuindo água. Nesse aspecto, está sendo trabalhada a reestruturação da Operação Acolhida, sem comprometer jamais a Operação Acolhida. Então, nós estamos, por exemplo, fazendo contratações de pessoas para cargos que não sejam essenciais na gestão, nós estamos com pregões nesse sentido, pensamos em uma maneira de fazê-lo, para gente sair de 650 efetivo militar para cair pela metade ainda agora em dezembro, sem comprometer a Operação no primeiro passo: a criação de uma unidade gestora, veja, eu não tinha uma

unidade gestora aqui, usavam unidades gestoras do exército. Então, a criação de uma unidade gestora que está sendo feita; a realocação da base, a gente tirar a base de dentro de uma estrutura militar, isso também está sendo feito um pregão, vai ser numa área aqui de Boa Vista onde a gente vai colocar todas agências, todas as pessoas no mesmo ambiente, mas não vai ser mais na área militar, justamente para gente ir desvinculando dentro disso; o próprio aperfeiçoamento da interiorização, como nós estávamos falando e eu passei muito rápido, e isso é muito importante; a consolidação do núcleo de saúde que está sendo consolidado dentro disso, dentro dessa governança. Ele tem um CNPJ, ele tem o CNES que é o registro dele dentro disso. Integrado ao SUS para atender brasileiros também, a gente está esperando isso para atender brasileiros dentro daquele legado que nós falamos, que antes era só os venezuelanos. Olha só isso, isso tem que se consolidar; e o PID Acolhida em que é na verdade toda parte de tecnologia da informação com processo acolhedor que é muito importante. Olha, antes a gente usava os dados de vários parceiros, isso não pode acontecer. A gente tem que ter uma base de dados única, essa base tem que ser do estado brasileiro e do governo brasileiro, e a gente começou com alguma coisa, subtenente e eu, lá atrás do Acolhedor, uma coisa muito simplória. Agora nós estamos no outro patamar como base de dados e estamos implementando. E por que a gente fala PID Acolhida? Porque não é só um acolhedor, é identificação digital de beneficiários dentro dos abrigos, rastreamento desse pessoal, por exemplo, o próprio atendimento no hospital, tudo digitalizado dentro disso aí. Então o PID Acolhida vai nisso. Veja, são aspectos muito importantes que estão dando uma outra roupagem, eu podia falar da desmilitarização da Operação Acolhida nesse sentido sem comprometer. Isso já está acontecendo e isso vai se consolidar muito no ano que vem. O próximo passo seria a transição da governança e isso é mais complicado, quem fica no lugar do General? Quem fica no lugar dos decisores de estado-maior? Nós temos um plano para isso para envolver os ministérios, mas isso seria um outro passo um pouco mais complexo e eu não acredito que saia tão breve assim, mas numa hora vai ter que sair dentro disso. E tudo isso sem perder a qualidade da Operação, veja que é um desafio muito grande. Então, a tendência é aperfeiçoar, reestruturar a Operação nesses vários aspectos, diminuindo o efetivo militar dentro disso e fazendo uma transição para serviços contratados, e no segundo momento fazendo uma transição da governança. O estado final ficaria sem militares? Claro que não, porque como nós temos 12 ministérios, o MD faz parte, então eu teria que dar uma contribuição, mas não pode ser agora como estamos todos nós, só somos militares, conduzindo toda essa Operação. Então, o futuro é isso. E Por que a Operação Acolhida está dando certo? Eu coloco três fatores importantes, primeiro nós temos uma base legal dentro da migração que é inclusiva, nem todo país tem isso; outra, maturidade institucional de governos. Veja, o decreto foi no governo anterior, se mudou o governo e se manteve a Operação Acolhida, isso é uma maturidade institucional governamental; e o terceiro é a nossa nacionalidade, nossa formação da nacionalidade, como nós somos como brasileiros. Nós somos mesclados, claro que nós temos problemas, então nós somos na essência um povo acolhedor. Nossa formação foi essa de miscigenação. Então, quando a gente vai para base legal, para a base da maturidade institucional e na nossa essência da nossa nacionalidade, é que nós podemos construir essa solução que evidentemente tem que continuar sendo trabalhada, isso é um aspecto extremamente importante. Outro aspecto que eu quero colocar aqui é a participação das Forças Armadas. As nossas Forças Armadas existem para atender à sua

gente, ao seu povo. Cada força armada tem uma especificidade, nós não somos ingleses, alemães e americanos, nós somos brasileiros. E, felizmente, na formação das nossas Forças Armadas, do fortalecimento da nossa nacionalidade, particularmente a partir do século 19, depois da guerra do Paraguai, a gente vem se moldando dentro disso. Um legado português muito forte em que as Forças Armadas faziam de tudo no país pequeno e que estava aí no mundo buscando uma tecnologia avançada, mas com uma força armada pequena, eles usavam as Forças Armadas e a Igreja. Nós pegamos de uma certa maneira isso e por isso que nós estamos muito envolvidos no desenvolvimento nacional, e por isso que o exército brasileiro tem braço forte, mão amiga, esse é o nosso DNA, estou falando no caso do exército. E aí especificamente, quando vem essas crises, são chamadas as Forças Armadas porque nós somos um diferencial em termos disso. Qual é o grande desafio? Nós não substituímos as instituições que têm a obrigação de fazer. Então, a Operação Acolhida está tendo esse êxito por ter esses fatores, mas também pelo estado de prontidão que nós temos em termos de Forças Armadas, mas nós também temos que pensar muito para as Forças Armadas não estarem substituindo a todas as instituições que têm obrigação de fazer. A crise migratória é algo que está acontecendo e um vai continuar acontecendo aqui no século 21, envolvendo o nosso Brasil. Era isso que eu tinha para falar.



DIRETRIZES PARA AUTORES E INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Todo o processo de submissão deverá ser realizado através de nossos sistema de gerenciamento editorial, disponível em:

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (link reduzido: bit.ly/cmmbr)

Em caso de dúvidas, entre em contato conosco pelo email: info.cmm@eceme.eb.mil.br

O manuscrito:

- 1) deverá ser original e inédito;
- 2) não ter sido publicado ou estar em processo de avaliação por outra revista, e que uma eventual submissão a outra revista apenas ocorrerá após o retorno da avaliação;
- 3) não ter sido publicado uma versão substancialmente similar em anais de eventos.

Diretrizes para autores

As diretrizes a seguir são fundamentais para um bom fluxo editorial. Por favor, leia atentamente as instruções para ter certeza que seu artigo atende a todos os requisitos. Os requisitos normativos completos devem ser acessados diretamente em nosso sistema.

As submissões de artigos estão abertas em fluxo contínuo. Outras publicações como entrevistas ou relatórios técnicos serão selecionados diretamente pela equipe editorial.

Foco e Escopo

A Coleção Meira Mattos é um periódico interdisciplinar que pública artigos científicos relacionados a Segurança, Defesa e Ciências Militares, que promovam o diálogo entre acadêmicos e profissionais, integrando questões sobre as Forças Armadas e a Sociedade. São publicados artigos revisados por pares e, ocasionalmente, entrevistas e relatórios técnicos selecionados, sobre temas atuais e de interesse para a área.

Formatação

Os trabalhos deverão ser enviados em formato Word ou RTF.

Estrutura

Idioma: poderão ser submetidos artigos em português, inglês ou espanhol.

Título: o título deverá ser breve, limitado a 22 palavras (incluindo, quando houver, o subtítulo).

Resumo: com no máximo 150 palavras no idioma do texto e em inglês (quando submetido em português ou espanhol). Deverá descrever os objetivos, metodologia e resultados.

Palavras-chave: no mínimo três e no máximo cinco.

Tabelas, gráficos e imagens: sempre que possível, utilize formatos editáveis para que as traduções possam ocorrer diretamente na imagem. A qualidade das imagens deverá ser de 300dpi quando não forem próprias do Word/Excel (tabelas e gráficos). O conteúdo gráfico deverá ser incluído somente se proverem informações indispensáveis para o entendimento do artigo.

Límite de palavras: o artigo deverá possuir entre 6000 a 8000 palavras, incluindo pré-textuais e referências. Entretanto, artigos maiores ou menores poderão ser publicados desde que justificados pelo conteúdo da contribuição.

Notas de rodapé: a inclusão de notas deverá ser a mínima necessária e apenas para informações cruciais. Deverá ser incluída na mesma página da indicação da nota, não utilize notas de fim. Evite utilizar as notas para referenciar, privilegie o uso das citações autor-data diretamente no texto. Para notas de textos informativos disponíveis na Internet, de interesse do leitor e que não sejam citações diretas ou indiretas, como notícias, sites institucionais ou de empresas, documentos eletrônicos, tabelas ou dados estatísticos, deverá ser indicado o link e data de acesso, conforme exemplo a seguir:

[Texto explicativo]. Disponível em: [site]. Acesso em: [dia mês ano] abr. 2019.

Maiores informações disponíveis no site do Exército Brasileiro. Disponível em: www.eb.mil.br. Acesso em: 02 abr. 2019.

Outras recomendações

Indicação de financiamentos: deverá ser indicado como nota de rodapé do título se a pesquisa é financiada e quem financiou. Indicar também, quando houver, o número do processo. Conforme a seguinte estrutura:

Estudo/Pesquisa financiado pelo [órgão de fomento], através do [projeto/programa], [edital/processo].

Exemplo:

Estudo financiado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), edital 27/2018.

Dados sobre o(s) autor(es): deverão ser informados somente nos metadados preenchidos no sistema durante a submissão do artigo. Serão publicados somente o nome completo, vínculo institucional e endereço de e-mail.

Exemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/coautores.

Solicitamos que a titulação dos autores seja no mínimo mestrado ou similar e, preferencialmente, que um dos autores tenha título de doutor.

Documentos suplementares: Outros documentos podem ser inseridos durante a submissão para auxiliar os revisores no processo de avaliação do artigo. Entretanto, somente o artigo será publicado e disponibilizado no periódico.

Citações e Referências

A CMM adota as normas brasileiras para as referências e para as citações, respectivamente ABNT 6023:2018 e 10520:2002.

Para autores não familiarizados com a norma ABNT, solicitamos que adequem o máximo possível suas citações e referências conforme os exemplos a seguir. Todas as referências e citações serão revisadas por especialistas, garantindo sua uniformidade. Entretanto, não serão aceitos artigos normalizados em outros padrões de apresentação.

Consulte os requisitos normativos completos e exemplos de referências e citações em nosso site.

Declaração de Direito Autoral

A Coleção Meira Mattos (CMM) está licenciada sob as condições do Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Sob esta licença, a CMM permite:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

Aviso

Para qualquer reutilização ou distribuição, você deve deixar claro a terceiros os termos da licença a que se encontra submetida esta obra.

Agradecimentos
Volume 16, número 55, 2022

Agradecemos o apoio financeiro e administrativo das seguintes instituições e suas agências relacionadas. Além de todos os funcionários envolvidos que colaboraram direta e indiretamente com o Coleção Meira Mattos.

Ministério da Defesa



Departamento de Ensino



Divisão de Cooperação Acadêmica



Departamento de Educação e Cultura do Exército



Diretoria de Educação Superior Militar



Dir. do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército



EB Conhecer





Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

Publicação



Edição

