

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana

LUCIENE PATRICIA CANOA DE GODOY

**Segurança e defesa na Amazônia: um enfoque na gestão das ações e operações
empreendidas pelas Forças Armadas**

Versão corrigida

São Paulo

2022

LUCIENE PATRICIA CANOA DE GODOY

**Segurança e defesa na Amazônia: um enfoque na gestão das ações e operações
empreendidas pelas Forças Armadas**

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana para a obtenção do título em doutor em Ciências.

Orientador: Wanderley Messias da Costa

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

G937s Godoy, Luciene Patricia Canoa de
Segurança e defesa na Amazônia: um enfoque na
gestão das ações e operações empreendidas pelas
Forças Armadas / Luciene Patricia Canoa de Godoy;
orientador Wanderley Messias da Costa - São Paulo,
2022.
284 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Geografia. Área de concentração:
Geografia Humana.

1. Amazônia. 2. Defesa. 3. Intervenção Federal no
Rio de Janeiro. 4. Operação Acolhida. 5. Operação
Verde Brasil. I. Costa, Wanderley Messias da, orient.
II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)**

Nome do (a) aluno (a): Luciene Patricia Canoa de Godoy

Data da defesa: 08/06/2022

Nome do Prof. (a) orientador (a): Wanderley Messias da Costa

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 01/08/2022



(Assinatura do (a) orientador (a))

FOLHA DE APROVAÇÃO

GODOY, Luciene Patricia Canoa de. Segurança e defesa na Amazônia: um enfoque na gestão das ações e operações empreendidas pelas Forças Armadas. 2022. 284 f. Tese (Doutorado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Hélio Caetano Farias.

Instituição: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME.

Julgamento: Aprovada.

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa.

Instituição: Universidade de São Paulo (USP).

Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. André Roberto Martin

Instituição: Universidade de São Paulo (USP).

Julgamento: Aprovada

DEDICATÓRIA

À família Godoy (Sérgio, Dedé, Mila, Paula e JP) e à família Urban (Fabio e Liloca)

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Wanderley Messias da Costa, por todo o suporte, conselhos e reflexões desde o início do doutorado. Agradeço a confiança, o tempo e, principalmente, o carinho. Suas aulas proporcionaram a visão de um mundo sequer imaginado e me fizeram ter a convicção do quão precioso é o conhecimento.

Aos professores Rafael Duarte Villa e Mónica Arroyo pelo conhecimento transmitido nas aulas ministradas nas disciplinas que cursei no programa.

À Mónica Arroyo e Antônio Marcos Roseira pelas importantes contribuições durante a qualificação deste trabalho.

Aos queridos colegas de doutorado, Ginneth, Daniel, Silmara, Thiago, Tales e Tatiana, tão presentes e disponíveis, durante toda esta jornada.

Ao Comando Militar do Sudeste, em especial ao Cel. Bazuchi, por todo o suporte ao longo do processo. Quantas portas foram abertas graças às suas cartas de recomendação. Sem palavras para agradecer todo o carinho e respeito em relação a minha pesquisa.

Aos professores da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) pelo suporte às atividades de pesquisa.

Aos colegas do Centro Universitário Belas Artes, em especial Augusto, Demétrius, Helton e Lívia pela ajuda e conselhos durante o percurso.

Às amigas queridas Beatriz, Bianca, Giovanna, Lourdes, Márcia, Mithaly, Rita e Vânia pela força, risadas, e, principalmente, por entenderem as ausências que o doutorado impôs durante os últimos anos. Sintam-se parte deste trabalho também!

À Tamy e Rodolfo, amigos tão queridos, obrigada por terem vivido de forma tão intensa e especial esse sonho comigo. Vocês foram fundamentais antes mesmo de tudo começar!

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a resposta brasileira de emprego das Forças Armadas para os problemas de segurança que surgem a partir das características geográficas e geopolíticas da Amazônia. O aspecto regional da Amazônia indica que ações que ocorrem nos países vizinhos impactam o Brasil. Há duas grandes razões para isso: as fronteiras dessa região são porosas e a densidade populacional nessa área é baixa. Além disso, a falta de concertação regional, a fragmentação das iniciativas de integração na América do Sul, a pressão internacional sobre os países amazônicos exercida por meio de uma agenda internacional de proteção ao meio ambiente e de defesa aos direitos humanos e a existência de atividades ilícitas na Amazônica, impõe ao Brasil desafios de Segurança Nacional. A principal pressão geopolítica ocorre através de desdobramentos de atividades que, muitas vezes, tem origem nos países vizinhos, mas ocasionam problemas de segurança para o Brasil. É certo que Exército Brasileiro tem um longo histórico de participação em diversas atividades de suporte no país (eleições, campanhas de vacinação, dentre outras) que exigem uma ação mais próxima da população. No entanto, a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), na qual o país ocupou pela primeira vez a posição de comando, promoveu um aprendizado nos aspectos de gestão, principalmente, na condução de trabalhos multiagências que ocorrem de forma próxima à população civil. Tal aprendizado acaba por se refletir nas operações/ações empreendidas por essa força em território nacional. Assim, este trabalho analisa a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, a Operação Acolhida e a Operação Verde Brasil, sob a ótica da gestão, para identificar se de fato houve um aprendizado/aprimoramento das práticas de gestão do Exército Brasileiro a partir da experiência no Haiti e como elas se manifestaram nestas ações/operações estudadas.

Palavras-chave: Amazônia. Defesa. Intervenção Federal no Rio de Janeiro. Operação Acolhida. Operação Verde Brasil.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the Brazilian response of the deployment of the Armed Forces due to the security challenges that arise as a result of the geographic and geopolitical reality of the Amazon. The geographic location of the Amazon region allows for the fact that the actions which take place in neighboring countries directly impact Brazil. There are two main reasons for this: the borders of this region are extremely porous and the population density is very low. Other significant contributing factors are the lack of regional agreement, the fragmentation of regional organization in South America, the international pressure coming from global environment and human rights protection agencies in the light of the illegal activities currently taking place in the Amazon region. All of these pressing issues imposes several challenges to Brazil's National Security. The main geopolitics pressures come from some of detrimental activities which take place in the neighboring countries surrounding the Amazon region. The Brazilian army is prepared to face these challenges due to the fact that it has often been deployed domestically to support such activities as elections and vaccination campaigns. In addition to that, the Brazilian army also played a leadership role in the United Nations Mission for Stabilization in Haiti (MINUSTAH). These factors have made the Brazilian army somewhat prepared to management the aforementioned challenges in the Amazon region to face this environmental and humanitarian issues. This work will focus on the analyses of the Intervenção Federal no Rio de Janeiro (Federal Intervention in Rio de Janeiro), the Operação Acolhida (Welcome Operation) and Operação Verde Brasil (The Green Brazil Operation), from the perspective of its management capability and if in fact there was a strong learning improvement resulting from the Haiti Stabilization Mission and how these improvements were manifest in the Brazilian Army's national operations.

Keywords: Amazon. Defense. Federal Intervention in Rio de Janeiro. Welcome Operation. The Green Brazil Operation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Organograma da Intervenção Federal do Rio de Janeiro

Figura 2. Estrutura de Governança da Operação Acolhida

Figura 3. Objetivos Estratégicos do Conselho Nacional da Amazônia Legal

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Organizações Regionais – sobreposição em mandato ou filiação e resultados esperados.

Tabela 2. Resumo sobre as iniciativas de integração regional em curso na América do Sul e na América Latina.

Tabela 3. Governança Regional (Complexo).

Tabela 4. Vulnerabilidades nas Fronteiras Brasileiras

Tabela 5. Evolução do Desmatamento da Amazônia no Brasil

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Limites da Amazônia Brasileira

Mapa 2. Avanço da Soja sobre a Região Amazônica

Mapa 3. Relações Fronteiriças América do Sul – Destaque para os Países Amazônicos

Mapa 4. Avanço do Desmatamento na Amazônia (1988-2020)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ACNUR	Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALBA	Alternativa Bolivariana para a América
CAN	Comunidade Andina
CAM	Mercado Americano Comum
CAST	Academia Chinesa de Tecnologia Espacial
CBERS	<i>China-Brazil Earth Resources Satellite</i>
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CHMD	Conferências Hemisféricas de Ministros de Defesa
CMA	Comando Militar da Amazônia
CMFA	Colônias Militares de Fronteira na Amazônia
CML	Comando Militar do Leste
CNAL	Conselho Nacional da Amazônia Legal
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
DOF	Documento de Origem Florestal
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul

INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
NAFTA	Acordo de Livre-Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSP	Órgãos de Segurança Pública
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PCC	Primeiro Comando da Capital
PND	Política Nacional de Defesa
PNUMA	Programas das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SICA	Sistema de Integração na América Central
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TCU	Tribunal de Contas da União
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 - A AMAZÔNIA SUL-AMERICANA NAS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL	23
1.1 AMÉRICA DO SUL ENQUANTO REGIÃO GEOPOLÍTICA.....	25
1.2 ORGANIZAÇÕES REGIONAIS NA AMÉRICA DO SUL	34
1.3 SOBREPOSIÇÃO DE INSTITUIÇÕES (<i>OVERLAPING</i>) NA AMÉRICA DO SUL.....	46
1.4 AMAZÔNIA: ESCALA REGIONAL.....	59
CAPÍTULO 2 - AMAZÔNIA: ESCALAS LOCAIS E INTERNACIONAIS.....	81
2.1 AMAZÔNIA: OLHAR INTERNACIONAL	84
2.2 AMAZÔNIA: DIMENSÃO NACIONAL.....	106
CAPÍTULO 3 - VULNERABILIDADES NAS FRONTEIRAS AMAZÔNICAS.....	141
3.1 SEGURANÇA E DEFESA NA AMAZÔNIA	152
3.2 CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL	161
3.3 MIGRAÇÃO.....	167
3.4 DESMATAMENTO/QUEIMADAS.....	180
CAPÍTULO 4 - RESPOSTA BRASILEIRA PARA OS DESAFIOS DE SEGURANÇA E DEFESA NA AMAZÔNIA: UM ENFOQUE NA GESTÃO.....	195
4.1 INTEROPERABILIDADE.....	198
4.2 INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO	201
4.2.1 Desafios de Gestão na Intervenção Federal no Rio de Janeiro.....	207
4.3 OPERAÇÃO ACOLHIDA	219
4.3.1 Coordenação Multiagências	227
4.3.2 Gestão dos Recursos Financeiros.....	230
4.3.3 Gestão dos Recursos Humanos	232
4.3.1 Elaboração de Estratégias e Diretrizes	236

4.4 OPERAÇÃO VERDE BRASIL	238
4.4.1 Gestão da Operação Verde Brasil	243
CONSIDERAÇÕES FINAIS	250
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	254
APÊNDICES	264

INTRODUÇÃO

O tema central deste trabalho é a utilização das Forças Armadas, notadamente o Exército Brasileiro, em ações que visem minimizar os impactos das vulnerabilidades/inseguranças presentes na Amazônia no território nacional. Dentre as diversas perspectivas possíveis, optou-se por analisar as características de gestão empregadas nas ações que envolvem diversas agências e, principalmente, a sociedade civil. Com a ampliação sobre os debates de Segurança Internacional e a consequente securitização de assuntos antes restritos à segurança pública, as Forças Armadas passaram a ser inseridas em ações que pressupõem um relacionamento direto com a sociedade civil, mediante a elaboração de ações que ocorrem nas cidades, impactam o cotidiano das pessoas, além de necessitarem do trabalho conjunto com Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam em diversos segmentos.

Uma das características da Amazônia é sua escala regional. Presente em oito países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e um território ultramarino francês (Guiana Francesa), a região apresenta desafios de segurança que são comuns, como por exemplo a porosidade das fronteiras, a dificuldade de monitoramento e ocupação do espaço, a existência de atividades ilegais (tráfico, desmatamento ilegal, mineração ilegal, conflitos sobre o uso da terra, dentre outros) e outros que são particulares, que afetam apenas um país, como por exemplo a migração forçada na Amazônia colombiana em virtude das ações de grupos guerrilheiros na região. Dentro da nova ordem internacional, o esperado seria que, apesar das particularidades, os problemas de Segurança Nacional da Amazônia deveriam ser resolvidos ou ao menos discutidos em conjunto, promovendo concertações regionais que ampliariam a efetividade das ações nacionais. Desta forma, a primeira pergunta que norteia este trabalho é: por que isso não ocorre? O propósito deste questionamento é discutir como o processo de integração regional da América do Sul, caracterizado pela sobreposição de iniciativas de integração, cria reflexos na concertação regional da Amazônia.

As iniciativas de integração regional da América do Sul não são vistas sob a mesma perspectiva. Há um grupo de autores (TUSSIE (2009), RIGGIROZZI (2012) e NOLTE (2014)) que entende as sobreposições como etapas necessárias para que a América do Sul alcance uma integração regional bem-sucedida, ou seja, ao final deste processo surgirá um organismo regional que consiga representar todos os países sul-americanos e que seja reflexo das diversas iniciativas em andamento. Por outro lado, há autores (MALAMUD (2013) e GIARDINI (2013)) que enxergam na sobreposição de iniciativas de integração o fracasso do próprio processo de integração da América do Sul, visto que essa diversidade de iniciativas em curso

impede o surgimento de uma organização regional representativa da região como um todo. Há ainda autores (HERZ *et al.* (2017)) que enxergam nas diversas iniciativas de integração uma característica do processo em curso na região, que têm sua atuação baseada na figura dos presidentes dos seus respectivos países membros o que lhe confere uma particularidade, na medida em que mudanças presidenciais promovem modificações nos planos de integração da região. Portanto, a análise do processo de integração regional da América do Sul é importante para o entendimento das razões que impedem a ação conjunta nos aspectos de defesa que são comuns entre os países amazônicos.

A segunda pergunta norteadora deste trabalho é: qual a solução adotada pelo Brasil para lidar com os problemas de Segurança Nacional que surgem a partir da Amazônia? Além das características geográficas, os problemas no monitoramento das fronteiras amazônicas estão relacionados com os baixos índices de ocupação populacional, que tendem a se concentrar nas capitais dos estados brasileiros, mas são bastante incipientes em seu interior, o que torna o país vulnerável às ações que ocorrem nos demais países amazônicos. Apesar de não ser um grande produtor de cocaína, o Brasil enfrenta um crime organizado associado ao tráfico de drogas que se articula nacionalmente (há diversas facções vinculadas ao tráfico de drogas, algumas regionais, outras de alcance nacional) e internacionais. O Primeiro Comando da Capital – PCC já atua em diversos países da América do Sul e da América Central, criando graves problemas de segurança pública que exigem ações cada vez mais contundentes por parte do Estado. Rebeliões em presídios do norte do país, bem como a violência presente nos grandes centros urbanos do Rio de Janeiro e de São Paulo, fazem com que a população exija ações práticas do poder público, além de medidas efetivas nas fronteiras amazônicas, fundamentais para a redução desses ilícitos em solo brasileiro. Tanto a droga, quanto as armas utilizadas pelas organizações criminosas não são produzidas no país. Isso evidencia a importância que o controle e monitoramento das fronteiras representam para a sociedade brasileira.

Adicionalmente, tensões e conflitos ocorridos em outras nações, sejam elas vizinhas ou não, trouxeram a questão do refúgio para o país. O Brasil sempre esteve nas rotas migratórias, tendo recebido imigrantes de diversas nacionalidades nas últimas décadas. A partir dos anos 2000 a migração sofreu mudanças, o número de pessoas nessa situação começou a aumentar e o país se constituiu um possível destino para refugiados. Inicialmente essa mudança não trouxe consequências imediatas, pois os países que estavam passando por crises e guerras civis encontravam-se muito distantes do Brasil. Porém isso começou a mudar a partir do terremoto em Porto Príncipe no Haiti em 2010. Enfrentando uma guerra civil e tendo o Exército Brasileiro

atuando em contato direto com a população haitiana, o desastre fez com que o Brasil se tornasse opção para muitos dos haitianos que desejavam recomeçar a vida em outro lugar. Esse fato introduziu no país, pela primeira vez, os desafios envolvidos com o processo de refúgio. Apesar de a pobreza não ser critério de elegibilidade para a condição de refúgio, a presença do Exército Brasileiro no Haiti tornou o acolhimento dos haitianos uma questão indiscutível, o que se comprova pelos esforços, inclusive legais, empreendidos para tornar tal ação possível. A Cáritas (organização dentro da igreja católica que atende pessoas pobres) e diversas ONGs assumiram o protagonismo neste processo, uma vez que estruturaram e organizaram ações para melhor atender e receber os refugiados, que passaram, também, a vir da Europa e da África. Esse movimento migratório não foi tratado no país como uma questão de Segurança Nacional, fato modificado pelas crises e tensões ocorridas na Venezuela, país amazônico que faz fronteira com o Brasil e que, hoje, responde pelo maior fluxo de pessoas em situação de refúgio. Observa-se por esses dois exemplos (tráfico de drogas e imigração) que, além das pressões internacionais e das demandas locais, o Brasil precisa lidar com questões de Segurança Nacional que se materializam a partir da Amazônia. São questões complexas que, na ausência de uma concertação regional eficiente para esse fim, exigiram respostas que passaram pela utilização das Forças Armadas, notadamente o Exército Brasileiro.

Por fim, a terceira questão presente neste trabalho é: a participação do Exército Brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) aprimorou os mecanismos de gestão desta força e se refletiram na condução das ações militares empregadas no Brasil? Tal questionamento reside na particularidade da MINUSTAH nos aspectos de gestão, foi a primeira vez que o Exército Brasileiro assumiu a posição de comando, ou seja, gerenciou tanto o relacionamento entre os diferentes exércitos quanto as ações executadas diretamente com a população haitiana. O Exército Brasileiro, assim como nos demais países, tem uma doutrina militar voltada mais para o confronto do que para o trabalho conjunto com demais agências. Mesmo possuindo essa característica, há no Brasil uma tendência a se envolver o exército em funções que não são diretamente relacionadas à defesa, como por exemplo distribuição de urnas eletrônicas de votação, suporte médico e logístico para as regiões mais remotas do país, principalmente a amazônica. São ações pontuais, que ocorrem em um período bem delimitado, visto não ser essa a função principal desta força, mas que, de certa forma, a sensibilizaram ao longo dos anos no trato com a população civil. Essa sensibilização se tornou mais visível a partir de 1999 com a criação do Ministério da Defesa, que desde o início foi quase sempre ocupado por um civil. Isso promoveu uma lenta

aproximação das Forças Armadas a alguns segmentos sociais que, aos poucos, foram demonstrando os benefícios promovidos por algumas modificações nas doutrinas militares. O processo foi acelerado a partir da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), visto que o Brasil ocupou o posto de comando geral da missão. Durante a atuação na MINUSTAH, o Exército Brasileiro precisou empreender ações de combate intenso que ocorriam em distritos ocupados por civis, o que levou os comandantes a empreenderem ações para criar laços com a população haitiana e minimizar a rejeição de sua presença. Essas duas preocupações estiveram presentes durante a missão e ajudaram o exército a aprimorar seus mecanismos de gestão das operações que necessitam de contato direto com os civis.

Para responder os questionamentos propostos neste trabalho foi fundamental a utilização de teorias e métodos. A análise desenvolvida se baseia em pressupostos de diversas áreas. Com relação à geografia política, foram utilizados os textos de TRAVASSOS (1931), SILVA (1967), BECKER (2004, 2006) e COSTA, W., (2008, 2010, 2017) a fim de caracterizar a importância da Amazônia enquanto região geopolítica. Procurou-se contextualizar as particularidades geográficas da Amazônia, utilizando-se dos autores anteriormente mencionados e de ARTAXO (2022) e MELLO-THÉRY; THÉRY (2011). Adicionalmente foram tratadas as teorias de integração regional trabalhadas por OLIVEIRA, O. M. (2009) e OLIVEIRA, A. (2014), que inserem as etapas dos processos de integração regional dentro do contexto econômico e político existente desde o final da II Guerra Mundial até os anos 2000. Por fim, foi utilizada a abordagem de BUZAN (1984), VILLA (1999, 2017), CEPIK; BORBA (2011) e SAINT-PIERRE (2013) para se discutir as características e mudanças dos debates sobre segurança internacional, que abandonaram a abordagem puramente baseada nos conflitos armados entre países e passaram a incluir outros tópicos, como a Segurança Humana que envolve os direitos humanos, a preservação do meio ambiente, tráfico de drogas, dentre outros.

Com relação à metodologia, foram escolhidas três vulnerabilidades/inseguranças (tráfico de drogas, migração e desmatamento/queimadas) a fim de testar a hipótese de que a partir da MINUSTAH houve um aprendizado nos aspectos gerenciais das operações empreendidas pelas Forças Armadas que foi incorporado à doutrina militar, refletindo-se nas operações realizadas em solo nacional, notadamente aquelas vinculadas à Amazônia. A escolha das três vulnerabilidades/inseguranças foi baseada na Política Nacional de Defesa (PDN) e na Estratégia Nacional de Defesa (EDN), documentos que indicam a Amazônia como região prioritária para a defesa do país. A escolha das vulnerabilidades/inseguranças procurou atender o seguinte critério: afetar simultaneamente a região amazônica, os demais estados brasileiros e

serem alvo de pressão internacional. Para cada uma dessas vulnerabilidades há ou houve uma operação/ação, planejada e conduzida pelo Exército Brasileiro. Tais operações/ações foram utilizadas para se mapear os aspectos de gestão e identificar: i) como essas operações/ações foram conduzidas/planejadas; ii) como a sociedade civil foi contemplada/atendida nestas operações/ações; iii) como o aprendizado da MINUSTAH foi replicado em solo nacional. Para o mapeamento dos aspectos de gestão foram realizadas pesquisas em fontes primárias, como documentos oficiais e atas de reunião em sítios oficiais, além de entrevistas com alguns militares que participaram destas operações/ações. Não foi possível homogeneizar o grau de envolvimento dos entrevistados, portanto em algumas entrevistas conseguiu-se o depoimento de militares que participaram da definição das ações e elaboração das estratégias enquanto em outras conversou-se com militares que participaram do processo, mas não da sua elaboração. No total, para a elaboração deste trabalho, foram entrevistados 6 militares.

O trabalho foi estruturado em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. No capítulo um apresenta-se a perspectiva regional da Amazônia, contextualizando-a na América do Sul, região com diversas iniciativas de integração regional em curso que se sobrepõem e conferem desafios para os países amazônicos. São identificadas as tensões existentes entre os países amazônicos e como a cooperação regional é fundamental para garantir a soberania, principalmente frente à intensificação dos debates ambientais que produzem pautas internacionais que, por vezes, não levam em conta a percepção destes países.

O capítulo dois apresenta a perspectiva local e internacional da Amazônia, identificando os desafios que o Brasil possui nesta região e as pressões internacionais sofridas pelo país. São apresentadas algumas das políticas públicas implementadas ao longo das últimas décadas, além de identificar as atividades econômicas que, atualmente, são alvo de críticas e boicotes internacionais, como é o caso da pecuária e do cultivo da soja.

No capítulo três apresentam-se as peculiaridades que a Amazônia confere ao monitoramento de suas fronteiras e como elas implicam na existência de ilícitos, notadamente o tráfico de drogas, as migrações e o desmatamento/queimadas ilegais, que criam desafios de Segurança Nacional para o país, além de aumentarem o escrutínio internacional sobre a região.

Por fim, no capítulo quatro, são apresentadas as operações/ações, determinadas pelo governo e executadas pelo Exército Brasileiro para dirimir os efeitos negativos, sejam nacionais, regionais ou internacionais, do tráfico de drogas, migrações e desmatamento/queimadas ilegais. Desta forma, foram feitas entrevistas sobre a Intervenção

Federal no Rio de Janeiro (relacionada ao tráfico de drogas), a Operação Acolhida (referente à imigração dos venezuelanos para o Brasil) e a Operação Verde Brasil (associada ao desmatamento/queimadas). As perguntas realizadas aos entrevistados encontram-se listadas no final deste trabalho.

É importante salientar que a Intervenção Federal do Rio de Janeiro durou menos de um ano e foi concluída em 31/12/2018, o que permitiu um maior distanciamento por parte do entrevistado. A entrevista foi feita via google meeting em 28/10/2021. Já a Operação Acolhida continua em curso, circunstância que de certa forma limita esse afastamento e acabou se refletindo nas respostas do entrevistado. Normalmente ações ainda em curso tendem a ser vistas apenas sobre a ótica positiva, uma vez que as análises críticas requerem justamente um prazo, após sua finalização, para a identificação das falhas e pontos de melhoria. A entrevista foi feita presencialmente em 28/07/2021.

No que se refere à Operação Verde Brasil foi encerrada em 31/08/2021, mas na época em que as informações foram solicitadas ao Comando Militar da Amazônia (CMA) ela estava em funcionamento. Para essa ação, em especial, não foi possível entrevistar diretamente um militar, apesar de todo o trâmite realizado por meio do Comando Militar do Sudeste. O que se conseguiu para a realização deste trabalho foi enviar, por meio de comunicação formal, uma lista de perguntas que foram respondidas pelo CMA sem a identificação da pessoa que o fez. Considerou-se, desta forma, as respostas como sendo oficiais, visto que partiram diretamente de um comando militar.

Nas considerações finais reitera-se os pontos centrais deste trabalho, além de apontar possíveis agendas de pesquisa para o futuro.

CAPÍTULO 1 – A AMAZÔNIA SUL-AMERICANA NAS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

A Amazônia Sul-Americana é uma região de mais de 7,622 milhões de km² que envolve oito países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e um território ultramarino francês (Guiana Francesa). Pode ser analisada por ao menos três perspectivas, a primeira regional-geopolítica, expressa no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a segunda pelo bioma (floresta tropical) e a terceira pela bacia hidrográfica. Considerando o bioma, incluem-se os oito países acima citados e a Guiana Francesa, em uma área de vegetação predominantemente de floresta ombrófila, mas que também apresenta superfícies de floresta úmida de altitude, vegetação andina, cerrado e áreas de transição cerrado-floresta (COSTA, W., 2008, p. 10). Sob a ótica da bacia hidrográfica, tem-se uma extensão “[...] enorme de 7 milhões de km², duas vezes maior que a do Mississipi (3,2 milhões de km²) e duas vezes e meia maior que a do Nilo (2,8 milhões de km²) (MATTOS, 1980, p. 23)”. Ainda, segundo MATTOS (1980, p. 23), com base nesta definição, não é correto incluir as três Guianas (Guiana, Suriname e Guiana Francesa) no que ele denomina de Pan-Amazônia, uma vez que elas não fazem parte da referida bacia hidrográfica. Segundo LOURENÇÃO (2003, p. 20), a Pan-Amazônia pode ser dividida em quatro regiões naturais, quais sejam: Caribe, Pacífico, Atlântico e região interior, sendo cada uma delas partes específicas de um todo que representa 2/5 do território da América do Sul.

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns debates sobre a Amazônia, enquanto uma região geopolítica na América do Sul, bem como identificar o papel do Brasil na consolidação e direcionamento deste constructo.

Quando se fala em região geopolítica, há uma tendência para tratar esse assunto sob a ótica do regionalismo, mais precisamente da instituição de mecanismos formais de integração entre os países envolvidos. Tais mecanismos podem ser restritos, adotados para resolver/melhorar algum ponto específico que afete um grupo de Estados ou podem ser mais amplos, criando instituições representativas para os debates de assuntos diversos que possam afetar as nações envolvidas.

Assim, o aspecto regional da Amazônia é intrincado e sua complexidade reside no fato de unir, sob um mesmo ‘guarda-chuva’ – a floresta – países diferentes, com ambições próprias, tensões pré-existentes e que precisam lidar com suas respectivas escalas locais amazônicas que não necessariamente são coincidentes com os dos demais Estados.

As pressões internacionais sobre os países amazônicos fazem com que uma concertação regional seja necessária, criando uma região geopolítica separada dentro da América do Sul. Isso já é um desafio por si só pois, apesar de a floresta ser vista de forma homogênea ela não o é, apresentando diferenciações inclusive dentro dos próprios países. Além disso, as questões geopolíticas fazem com que cada país amazônico tenha seus próprios dilemas para gerenciar, sejam eles tensões entre países limítrofes (como é o caso, por exemplo, de Colômbia e Venezuela, Suriname e Venezuela e Guiana etc), monitoramento das extensas fronteiras, presença de grupos guerrilheiros, narcotraficantes, tráfico de animais, navegabilidade dos rios que cruzam diferentes países, dentre outros. A Guiana Francesa adiciona à escala regional mais inquietações, porque coloca a União Europeia (UE) dentro da Amazônia. Isso costuma trazer discrepâncias nessa escala regional, pois apesar de a Guiana Francesa não ser incluída nas iniciativas de integração dos países amazônicos (que serão abordadas neste capítulo), o estado brasileiro do Amapá possui uma série de acordos e parcerias bilaterais com o referido território ultramarino, que muitas vezes caminham em sentido oposto ao tratamento regional.

Se tais fatores já seriam suficientes para dimensionar as forças centrífugas incidentes sobre as iniciativas de integração dos países amazônicos, deve-se considerar também as pressões advindas da própria América do Sul neste processo. É natural que a região também arquitete um bloco regional que, além de criar uma representatividade internacional, dê poder para que seus membros possam influenciar de forma positiva as agendas internacionais, principalmente em pautas que são sensíveis para seus membros, a exemplo do que ocorre em outras partes do globo. A particularidade neste processo reside na forma e nos resultados concretos obtidos, visto que, ao contrário do que ocorre em outras partes do globo, há na região uma variada gama de iniciativas de integração, que se sobrepõem e, muitas vezes, adotam comportamentos distintos, gerando incertezas onde já existem tensões. Adicionalmente, as iniciativas de integração sul-americanas não conseguem despertar o engajamento necessário de seus membros, sendo importantes e conseguindo algum protagonismo em alguns momentos, enquanto, em outros, são relegadas a um segundo plano e deixadas à beira do ostracismo. Essa fragmentação e falta de engajamento são vistos por muitos – nacionalmente e internacionalmente – como prova de que o projeto geopolítico de integração regional falhou levando ao seguinte questionamento: como esperar que os países amazônicos criem uma sub-região coesa dentro de um espaço geopolítico marcado pela fragmentação e baixo engajamento dos países com iniciativas de integração?

É dentro deste contexto que a escala regional da Amazônia se encontra inserida, sendo seu sucesso determinante para que os países amazônicos mantenham suas soberanias sobre estas porções de seus territórios, além de conseguirem, de alguma forma, influenciar a agenda internacional do meio ambiente, a despeito de se encontrarem em uma região que lida com a integração regional de forma bastante particular.

O objetivo deste capítulo é analisar as iniciativas de integração regional em curso na América do Sul e a inclusão de arranjos comandados pelos países amazônicos, a fim de evidenciar os meandros que incidem sob a perspectiva regional da Amazônia. Parte-se do princípio de que a multiplicidade de blocos regionais não demonstra o fracasso dos projetos de integração regional, mas sim uma forma particular de se lidar com esse processo, fato que acentua ainda mais os aspectos geopolíticos da Amazônia.

1.1 AMÉRICA DO SUL ENQUANTO REGIÃO GEOPOLÍTICA

Os processos de integração regional da América do Sul são expressões geopolíticas e, como tal, ajudam a definir a região enquanto um constructo coeso e articulado, além de refletir as características históricas e políticas dos países envolvidos, bem como as particularidades do regionalismo sul-americano.

Por regionalismo costuma-se entender

[...] “a formação de associações interestaduais ou agrupamentos com base em regiões; e, no sentido doutrinário, a defesa de tais formações” (Nye 1968: vii), “as políticas e práticas de organizações permanentes baseadas no Estado com membros limitados a uma limitada área geográfica” (Fawcett 2013: 4), “a política e o projeto, em que atores estaduais e não estaduais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma região específica” (Söderbaum 2009), ou “um projeto liderado pelo Estado para organizar uma região em determinadas linhas políticas e econômicas” (Phillips / Prieto 2011: 117) (NOLTE, 2014, p. 4, tradução nossa)¹.

O regionalismo, do ponto de vista teórico, pode ser dividido em etapas, sendo que alguns autores enxergam duas fases, enquanto outros consideram três. Para Alessandra Oliveira (OLIVEIRA, A., 2014, p. 7), há duas fases – antigo e novo regionalismo –, tendo a primeira (antigo regionalismo) iniciado em 1950 e apresentando por característica principal o processo

¹No original: [...] “the formation of interstate associations or groupings on the basis of regions; and in the doctrinal sense, the advocacy of such formations” (Nye 1968: vii), “the policies and practices of state-based permanent organizations with membership confined to a limited geographical area” (Fawcett 2013: 4), “the policy and project, whereby state and non-state actors cooperate and coordinate strategy within a particular region” (Söderbaum 2009), or “a state-led project to organize a region along particular political and economic lines” (Phillips/Prieto 2011:117).

de industrialização por meio da substituição de importação. Essa etapa terminou em 1970, quando esse modelo se esgotou e as iniciativas em curso foram abandonadas. A segunda fase (novo regionalismo) iniciou-se em 1990 e perdura até os dias atuais, reunindo por atributos a consolidação de diversos esquemas regionais que pretendem inserir a América do Sul na nova ordem internacional.

As principais características desta nova fase é buscar por meio da abertura comercial e da implantação de políticas de atração de investimento poder proporcionar à região uma melhor inserção do mercado internacional, e com isso, promover o desenvolvimento econômico e social de seus integrantes. Por esta razão, esta nova etapa de integração é chamada de Regionalismo Aberto, pois além de eliminar as barreiras comerciais entre seus membros, os blocos têm buscado por meio de acordos preferenciais estenderem tais benefícios a terceiros países (OLIVEIRA, A., 2014, p. 7).

Para Odete Maria de Oliveira (OLIVEIRA, O., 2009, p. 82- 84), é possível identificar três fases nas iniciativas de integração: o velho regionalismo, o novo regionalismo e a nova fase do novo regionalismo.

O velho regionalismo, com início na segunda metade da década de 50 até o fim da Guerra Fria, centrou-se no desenvolvimento econômico, bem como na promoção da paz e da prosperidade, o que direcionou as iniciativas para a redução das barreiras ao comércio internacional entre os membros dos blocos. Percebe-se uma significativa orientação interna nestas iniciativas, pois os países se fecham para o exterior e abrem-se entre si. Desenvolvem objetivos bastante audaciosos e criam estruturas complexas para o gerenciamento deste processo.

A segunda etapa do regionalismo (novo regionalismo) teve início no final dos anos 80 e durou até a segunda metade dos anos 90, tendo por característica marcante a forte inclinação econômica. Possuía orientação para o exterior e adotava arranjos muito flexíveis e pouco institucionalizados. A UE continuava sendo referência, mas não mais um modelo a ser seguido em sentido literal, “[...] porque muitos, deles começaram a surgir entre Estados periféricos, retratando suas diferentes histórias, culturas e identidades (OLIVEIRA, O., 2009, p. 84)”.

A terceira etapa, ou nova fase do novo regionalismo, teve início a partir dos anos 2000 e não se reduz apenas à esfera econômica, incorporando “[...] dentro de si crescentes vínculos entre as agendas políticas, desenvolvimento sustentável, questões de cidadania e direitos fundamentais, enfim, dando ênfase à estabilidade internacional (OLIVEIRA, O., 2009, p. 82)”.

Os novos regionalismos podem ser vistos como uma resposta à globalização, pois a cooperação e a integração surgem como fatores de resistência às pressões globais.

[...] Os Estados e demais atores internacionais, nesse sentido, intensificam seus contatos a fim de estabelecer estratégias conjuntas para aumentar sua produtividade, garantir acesso a seus mercados comuns e atingir o bem-estar em um contexto de competência globalizada, criando blocos regionais (OLIVEIRA, O., 2009, p. 82-83).

Os autores relacionados acima apresentam um embasamento econômico para justificar as iniciativas de integração regional e o seu fracasso ou sucesso também é medido sob essa ótica, desconsiderando seus aspectos geopolíticos ou tratando-os de forma bastante marginal. Conforme apontado por AGNEW (2009), as iniciativas de integração ocorrem para fortalecer geopoliticamente os países, que as utilizam como instrumentos e espaços de atuação política para satisfazer e legitimar seus interesses nacionais. Podem ser vistas como novas fontes de manifestação e ou construção de poder.

Ao analisar esse processo na América do Sul, percebe-se que frequentemente os países estão muito mais preocupados com a construção de poder do que com o processo de integração propriamente dito. As políticas comunitárias concebidas no âmbito dos arranjos de integração representam uma continuidade das políticas domésticas, porém em outro nível. Os projetos de integração passam a ser um campo para a continuação das políticas nacionais, fortalecendo o poder de negociação entre os membros. Neste contexto, os parceiros definem suas preferências nacionais dentro dos limites do Estado e as negociam no bloco, que passa a refletir o poder de negociação existente na região. Os governos mais fortes conseguem impor sua agenda nacional à organização regional e passam a ter sua própria agenda reforçada uma vez que ela se torna a agenda do bloco.

A soberania, nesses casos, é compartilhada, mas não é nem cedida nem transferida para as instituições supranacionais, e, apesar disso, a organização regional é sempre responsabilizada pelos Estados, quando os acordos obtidos não favorecem os interesses nacionais. Assim, os Estados possuem um instrumento forte para tentar aplicar suas políticas nacionais, além de possuírem uma entidade relevante para atribuir a culpa, caso os resultados sejam negativos (POSADA, 2009, p. 260-261). Não é correto, portanto, afirmar que os países sul-americanos tratam com descaso as iniciativas de integração em curso, pois sua existência ajuda a configurar geopoliticamente a América do Sul enquanto região autônoma.

Para Roseira “[...] a regionalização é um modelo político de relação interestatal, visando o alargamento ou a criação de um processo de coesão regional (ROSEIRA, 2011, p. 40)”.

[...] a regionalização é peça-chave na ascensão de novas potências mundiais. Enquanto que durante a Guerra Fria, os acordos bilaterais e multilaterais de livre comércio estavam relacionados direta ou indiretamente ao *containment*, a partir do início dos anos 1990 passam a ter relação com a busca por maior autonomia e poder regional.

Isso significa que a lógica que rege a formação de regiões multinacionais passou a ser a de constituição de um espaço geopolítico continental (ROSEIRA, 2011, p. 150)”.

A abordagem geopolítica dos processos de integração regional sul-americano feita por ROSEIRA (2011) enfatiza a importância que as organizações regionais (derivadas destas iniciativas) possuem para a caracterização da América do Sul enquanto região autônoma. Conforme será visto posteriormente neste trabalho, existe uma tendência entre os países sul-americanos de cristalizar essas iniciativas em organizações regionais, o que ajuda a formar internacionalmente a ideia de América do Sul enquanto um constructo geopolítico.

Segundo NOLTE (2014, p. 1), as regiões são constructos sociais porosos passíveis de influência externa por meio da difusão de normas ou da política externa de grandes potências. Ao conceituar a região, NOLTE (2014) aponta a importância das organizações regionais para a sua formação, consolidação e proteção.

As organizações regionais podem tornar uma região menos porosa ao sistema internacional, funcionando como filtro entre a região e o sistema internacional (incluindo estruturas de governança global). A criação de organizações regionais constitui e consolida uma região, na medida em que essas instituições conferem à região uma identidade (ou *actorness*) como uma construção social (NOLTE, 2014, p. 1, tradução nossa)².

As organizações regionais são um subgrupo das organizações internacionais, constituindo-se como um corpo institucionalizado, que tem por função buscar atingir os objetivos estabelecidos pelos seus Estados-membros. Podem surgir a partir de arranjos *ad hoc*, ou seja, “[...] formas de cooperação voltadas para um problema específico em um tempo determinado [...], (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 10)” que evoluem e dão origem a organizações regionais, ou “[...] emergem como resultado da existência de normas e expectativas comuns [...], (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 12)” entre um grupo de Estados. Conseguem caracterizar uma região enquanto um subsistema dentro do sistema internacional, por meio da formalização das relações entre Estados que permitem gerenciar externalidades e/ou coordenar os interesses em comum entre os membros. Também é possível que organizações regionais sejam utilizadas para discriminar, isolar ou excluir alguns Estados de sua própria região ou proteger todos os membros contra influências externas (NOLTE, 2014, p. 1).

MEARSHEIMER (1994/95, p. 8-9) percebe as organizações regionais como um conjunto de regras que estipulam os comportamentos que são aceitáveis e os que não são,

²No original: *Regional organizations can make a region less porous to the international system by functioning as a filter between the region and the international system (including global governance structures). The creation of regional organizations constitutes and consolidates a region inasmuch as these institutions give the region an identity (or actorness) as a social construct.*

criando, assim, meios para que os Estados cooperem e compitam entre si. As regras costumam ser negociadas entre os países, formalizadas em acordos internacionais e personificadas em organizações que possuem corpo administrativo e orçamento próprios. O autor enfatiza que estes constructos políticos não podem ser vistos como uma forma de governo mundial ou regional, pois “[...] embora as regras geralmente sejam incorporadas em uma organização internacional formal, não é a organização em si que obriga os estados a obedecerem às regras. [...] Os próprios Estados devem optar por obedecerem às regras que criaram. As instituições, em suma, clamam pela "cooperação descentralizada de estados soberanos individuais, sem um mecanismo efetivo de comando". (MEARSHEIMER, 1994/95, p. 9, tradução nossa)³”.

Segundo MALAMUD (2013, p. 3) as organizações regionais tendem a se constituir de forma a serem controladas por instituições impessoais ou por membros detentores de poder. No primeiro caso, as instituições impessoais são as entidades supranacionais criadas para pairar sobre os Estados nacionais, devendo, para tanto, possuir um sistema legal próprio, o que faz com que tais blocos sejam denominados de “orientados por regras⁴”. Os blocos controlados por alguns membros são denominados de “orientados pelo poder⁵” e acabam refletindo o funcionamento das sociedades nacionais dos países membros com maior poder. Independentemente da forma como são controladas, as organizações regionais podem

[...] servir como uma arena de diálogo e cooperação; podem ser utilizadas como instrumentos por outros atores (principalmente os estados-membros); e podem assumir uma identidade independente como atores na busca de seus próprios objetivos - uma propriedade chamada *actorness*. Essas funções não são exclusivas e transmitem uma complexidade crescente (MALAMUD, 2013, p.3, tradução nossa)⁶.

No caso do continente americano, as organizações regionais foram utilizadas desde a Doutrina Monroe para manter a região coesa, protegida e liderada pelos Estados Unidos. A criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mecanismo de defesa mútua que previa que todos os países do continente americano deveriam sair em defesa de um país-membro do acordo, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), organização criada para defender a soberania, integridade territorial e independência dos países do continente,

³No original: *Although rules are usually incorporated into a formal international organization, it is not the organization per se that compels states to obey the rules. [...] States themselves must choose to obey the rules they created. Institutions, in short, call for the "decentralized cooperation of individual sovereign states, without an effective mechanism of command".*

⁴ *Rule-oriented.* MALAMUD, 2013, p.3.

⁵ *Power-oriented.* MALAMUD, 2013, p.3.

⁶ No original: *[...] they can serve as arenas for dialogue and cooperation, they can be used as instruments by other actors (especially their member states), and they can assume an independent identity as actors in pursuit of their own objectives - a property called actorness. These roles are non-exclusive and convey increasing complexity. Integration only starts beyond the second one.*

tinham por objetivo manter a área segura, livre dos perigos internacionais, mas, principalmente, sob a esfera de influência norte-americana.

Segundo WEIFFEN; VILLA (2017, p. 9) a criação de novas organizações regionais gera um importante efeito, uma vez que elas demarcam sub-regiões. “[...] Essas organizações visam redefinir e reformular a região e lançar novos projetos regionais. Além disso, elas revelam variações na distribuição de poder entre os poderes regionais, que são importantes impulsionadores desse processo (WEIFFEN; VILLA, 2017, p 9-10, tradução nossa)⁷”.

As primeiras organizações sub-regionais que surgiram no continente americano procuraram caracterizar a área como América Latina, excluindo a presença tanto dos EUA quanto do Canadá. São elas: Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), criada em 1960; Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), de 1975; e Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de 1980. As três organizações regionais apresentavam objetivos similares, procurando desenvolver e integrar a região por meio do comércio, mas não possuíam similaridade na questão da filiação.

É importante salientar que, para a geopolítica contemporânea, a utilização da América Latina como objeto teórico empírico das relações internacionais não é apropriada, tendo em vista as diferenças culturais e políticas entre os países, mas, principalmente, entre os projetos e propostas estratégicas para o futuro (COSTA, W., 2008, p. 3). Essas diferenças ajudam a explicar os motivos que, juntamente com os fatos históricos, levaram o continente americano a se subdividir ainda mais em novas entidades políticas regionais.

Para COSTA, W., (2008, p. 4) os blocos regionais de comércio que surgiram a partir da segunda metade dos anos 80 ajudaram a construir politicamente novas regiões no continente americano. Assim, o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), criado em 1989 e integrado pelos Estados Unidos, Canadá e México, consolidam a América do Norte enquanto uma região política. O mesmo aconteceu com o Sistema de Integração na América Central (SICA), criado em 1991 e com a Associação dos Estados Caribenhos, formada em 1994, que solidificaram a América Central enquanto região geopolítica e, finalmente, com Mercosul, Pacto Andino, Alternativa Bolivariana para a América (ALBA) e demais iniciativas em curso que ajudaram a consolidar a América do Sul enquanto um ator independente no continente americano.

⁷ No original: [...] These organizations are aimed at redefining and reshaping the region and launching new regional projects. Additionally, they reveal variations of power distribution among regional powers, who are important drivers of this process.

As organizações regionais resultantes de iniciativas de integração permitiram que a América do Sul fosse demarcada enquanto um subsistema dentro do sistema internacional, servindo para estruturar as relações entre os países, gerenciar externalidades e articular interesses comuns à região com atores externos (NOLTE, 2014, p. 1).

A proliferação de organizações regionais nas Américas e na América Latina nos anos 90 e na primeira década deste século foi ao mesmo tempo um elemento que estruturou e consolidou (sub) regiões geográficas, na medida em que essas organizações deram às regiões geográficas uma identidade (ou "*actorness*") como uma construção social. No entanto, essas organizações também fracionaram e segmentaram a América Latina em subunidades (NOLTE, 2014, p. 11-12, tradução nossa)⁸.

A América do Sul, enquanto região geopolítica, expressa a inter-relação entre as teorias construtivistas e realistas das Relações Internacionais, com a geografia política, na medida em que territorializa ou regionaliza os arranjos políticos-estratégicos (COSTA, W., 2008, p. 3).

Posto de outro modo, e assumindo a dificuldade de concluir e optar por um ou mais padrões dominantes e suas respectivas concepções teóricas, não seria mais proveitoso incorporar uma antiga lição da geografia política, que nos recomenda procurar desvendar o sentido geral e as expressões concretas das relações internacionais a partir da identificação das suas particularidades e singularidades ou, em outros termos, mediante um esforço de territorialização ou de regionalização dos eventos políticos e político-estratégicos? (COSTA, W., 2008, p. 3).

No que se refere ao arcabouço teórico do construtivismo, sua contribuição para a concepção da América do Sul, enquanto região política, relaciona-se com o papel que as instituições e as normas adquirem na Ordem Mundial, bem como a sua importância na construção das relações internacionais contemporâneas. Para os construtivistas, o mundo não é predeterminado e encontra-se em constante construção, na medida em que os atores e as estruturas se co-constituem, criando as preferências e interesses entre os atores. Os construtivistas negam que exista precedência entre atores e estruturas, identificando-os como “[...] co-constitutivos uns dos outros, e nenhum precede o outro nem no tempo, nem na capacidade de influenciar o outro (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 166)”. Outra característica dessa corrente teórica das relações internacionais é a negação da anarquia internacional, pois o sistema internacional é composto por regras e normas que norteiam o comportamento dos Estados. Assim, “[...] a anarquia internacional é socialmente construída, [...] e o sistema internacional pode variar entre o conflito e a cooperação. Os processos de construção e reconstrução são permanentes e abrem espaço para contínua possibilidade de mudança (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 167)”. A importância que as normas e as organizações assumem nessa corrente teórica reforça a

⁸ No original: *The proliferation of regional organizations in the Americas and Latin America in the 1990s and the first decade of this century was at the same time an element that structured and consolidated geographic (sub)regions, inasmuch as these organizations gave the geographic regions an identity (or "actorness") as a social construct. Yet these organizations also fractured and segmented Latin America into subunits.*

relevância que as organizações regionais criadas pelos países sul-americanos tiveram na construção da imagem da América do Sul enquanto região geopolítica. Tais instituições ajudaram a criar normas e padrões de comportamento entre os países sul-americanos, de modo a aumentar o diálogo e a ação conjunta na esfera internacional. Isso criou a imagem de um espaço coeso, com objetivos definidos e capacidade de se posicionar internacionalmente na defesa de seus interesses.

O impacto das teorias realistas na edificação da América do Sul, enquanto região geopolítica, encontra-se fundamentado nos conceitos de sobrevivência e balanço de poder. Os Estados, enquanto atores centrais das relações internacionais, devem lutar pela sua sobrevivência em um sistema político internacional caracterizado pela anarquia estrutural, ou seja, ausência de um poder soberano acima dos Estados nacionais. A sobrevivência pressupõe o exercício do poder – no âmbito nacional, mas principalmente no internacional, a fim de preservar sua soberania e existência, enquanto ator internacional, em um ambiente marcado pela desconfiança permanente entre todos. O medo de não mais existir, de desaparecer, faz os Estados iniciarem ou se engajarem em guerras, sendo estas, para os realistas, a tônica do sistema internacional. Arelado ao conceito de poder, tem-se a balanço de poder, que são as movimentações e alianças entre os Estados contra ou a favor de um poderio central, ou grande potência. Os Estados podem alinhar-se a uma grande potência, por acreditarem que, dessa maneira, seus interesses nacionais serão preservados ou alcançados. Podem, em um movimento contrário, unir-se com outros Estados menores contra uma grande potência, por se sentirem por ela ameaçados. Sempre que um Estado começa a se tornar dominante, os Estados ameaçados formam alianças ou adquirem equipamento militar, sendo que, em alguns casos, adotam as duas estratégias simultaneamente. Pretende-se com essa ação que nenhum Estado se torne predominante (PAUL, 2005, p. 51). Na visão realista, a América do Sul, enquanto região geopolítica é a consubstancialização dessa balanço de poder. A figura dos Estados Unidos (grande potência) se reduz, na área, por meio da união de Estados menores. Em concertações, arranjos diplomáticos e organizações regionais que, de forma deliberada, o excluem e criam um corpo unido que não pratica o alinhamento automático, pelo contrário, muitas vezes se opõe às ações norte-americanas na região. É importante ressaltar que, enquanto região geopolítica, o conceito de balanço de poder também se manifesta na América do Sul, com os países acompanhando as ações e gastos militares uns dos outros e adotando comportamentos militares que tentem manter a estabilidade na região.

A lógica neorrealista era onipresente na tomada de decisões de política externa da América do Sul antes dos anos 80. De fato, o equilíbrio de poder foi o comportamento padrão na região até que a bipolaridade argentino-brasileira competitiva deu lugar à primazia brasileira e à unipolaridade cooperativa (MARTIN, 2006; LIMA, 2013).

No que se refere ao papel que as organizações regionais assumem na ordem mundial as percepções são bastante distintas. MEARSHEIMER (1994/95, p. 13) reconhece que muitas vezes os Estados atuam por meio de organizações, mas enfatiza que elas refletem a distribuição de poder do sistema internacional, servindo como instrumento de manutenção deste poder e, em muitos casos, cria formas para aumentá-lo por meio de mecanismos internacionalmente reconhecidos e aceitos. Assim, para Mearsheimer, as organizações regionais atuam e funcionam apenas quando alguns Estados específicos possuem interesses ou ganhos diretos, seja na solução de questões particulares, seja na manutenção de poder existente. Para KEOHANE; MARTIN (1995, p. 46-48) as organizações regionais são importantes e atuantes, pois não faria sentido para os países colocarem vultosos recursos financeiros em instituições que não fazem diferença na ordem mundial. Além disso, os autores não compartilham da visão de Mearshimer de que as instituições são instrumentos de atuação dos Estados, pois identificam uma relativa independência das organizações regionais com as mudanças no sistema internacional. Há uma diferença de tempo neste quesito, com mudanças estruturais significativas na geopolítica mundial que não são refletidas na forma de atuação das instituições. KEOHANE; MARTIN (1995, p. 46-48) apontam também para a possibilidade de sanções econômicas impostas pelas organizações regionais para alguns membros, o que evidencia a importância dessas instituições na ordem mundial.

Este trabalho compartilha da visão de Mearsheimer de que as organizações regionais estão subordinadas aos interesses dos Estados nacionais e exercem um papel marginal nas grandes decisões políticas, porém reconhece que é inegável o papel desempenhado por tais instituições na construção da América do Sul enquanto região geopolítica. A formalização e o ordenamento das relações políticas foram obtidos por meio de entidades regionais que auxiliaram a consolidar a ideia de autonomia da área.

Do ponto de vista político (ou geopolítico), entretanto, o mais interessante desses processos que se desenvolvem no Continente na atualidade, é aquele representado pelo conjunto de iniciativas e articulações envolvendo a **América do Sul** e que estão promovendo-a rapidamente para a posição de uma **região geopolítica**, isto é, uma entidade política transnacional dotada de unidade mínima e arcabouço institucional baseados em princípios e macro-objetivos comuns nas relações internacionais (COSTA, W., 2008, p. 4).

1.2 ORGANIZAÇÕES REGIONAIS NA AMÉRICA DO SUL

O fim da II Guerra Mundial para a América do Sul pode ser visto como o encerramento de um ciclo de relações de poder e de definição de prioridades. A redemocratização abriu espaço para outros projetos nacionais, permitiu a concertação de alianças entre antigos rivais e evidenciou um sentimento antiamericano na região. Em conjunto, essa situação culminou com pactos bilaterais entre alguns países e a construção de organizações regionais sem a presença dos Estados Unidos. O que antes era considerado impossível, ocorreu pela negação americana do papel que se havia autoimposto de defensor da região e pelas mudanças de prioridades do país.

Com relação à negação de seu papel de defensor do continente, a Guerra das Malvinas foi considerada emblemática. Travada entre Argentina e Inglaterra, obrigou os Estados Unidos a se posicionarem, evidenciando suas políticas e prioridades. Se por um lado a Inglaterra sempre foi um aliado natural do país, por outro, a Argentina contava com a proteção do TIAR. Porém, alegando que a Argentina não havia sido atacada e sim iniciado o conflito, os Estados Unidos se posicionaram a favor dos ingleses, descumprindo o tratado e colocando em dúvida todo o discurso de segurança e coesão do continente americano iniciado com a Doutrina Monroe.

Com relação à mudança de prioridades do país, ao eleger novos atores como prioritários para a execução de sua política externa, a preocupação estadunidense naturalmente se voltou para outras regiões do globo, em detrimento da América do Sul.

[...] No entanto, constata-se que, em especial a partir da Guerra Fria, a América do Sul claramente não está na região prioritária de atuação dos EUA. Ainda assim, o que os Estados da região sempre buscaram fazer foi um balanceamento reprimido, em que tentavam realizar um distanciamento relativo dos EUA. A resposta, em especial do Brasil e da Argentina, é a criação de um sub-regionalismo dentro de um contexto de influência dos Estados Unidos (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 82).

A atenuação da presença americana na área, bem como o descontentamento dos países da América do Sul com a atuação dos Estados Unidos permitiram que iniciativas de integração e de cooperação entre os países ganhassem força, além de limitarem as ações norte-americanas na região. Blocos regionais e acordos de cooperação começaram a ganhar força e se transformaram em organismos representativos da região.

No caso específico da América do Sul o que se verifica é a multiplicidade de organizações regionais com diferentes arranjos organizacionais. Alguns se constituem sob a forma de blocos regionais, com estrutura organizacional semelhante à da UE e com forte apelo

integrador no que se refere a aspectos comerciais e de infraestrutura, como é o caso do Mercosul, da Comunidade Andina (CAN), da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), Aliança do Pacífico e da Unasul⁹. Normalmente esses blocos regionais têm por objetivo a integração comercial, econômica e política entre os países membros, prevendo ações que podem gerar impacto nas populações nacionais. Nesse sentido, a livre mobilidade de pessoas, projetos de integração de legislação trabalhista e comercial, bem como a possibilidade de compartilhamento de moedas, são ações previstas nessas iniciativas e, uma vez executadas, criam sentimentos de comunidades que conectam os países para além das vias da infraestrutura, pois aproxima suas respectivas populações e insere-as dentro do debate da integração regional.

Há organizações regionais, porém, que surgem a partir de concertações em torno de problemas específicos, apresentando uma estrutura organizacional e escopo de atuação mais limitados. Esse é o caso da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), que também se constituem importantes iniciativas integradoras da América do Sul. Constroem laços entre os países e permitem a consolidação de canais de diálogos institucionalizados e formais. Em tais processos, não estão previstas interações sociais nem sequer integrações políticas de grande envergadura entre os países membros e o que se deseja é a criação de um canal de comunicação formal para a solução de problemas específicos que envolvem uma diversidade de atores ou Estados.

Segundo HERZ *et al.* (2017, p. 141), as organizações regionais da América do Sul possuem uma tendência em se alicerçar em arranjos *ad hoc* e serem baseadas no envolvimento presidencial. Tais mecanismos ajudaram a criar uma cultura de coordenação de atividades no âmbito hemisférico a partir dos anos 1990 e tornaram os encontros ministeriais e de chefes de Estados uma ferramenta comum de atuação regional (HERZ *et al.*, 2017, p. 140).

É um mecanismo de trabalho chave que tem sido chamado de interpresidencialismo, ou seja, o resultado da combinação de uma estratégia internacional, nomeadamente a diplomacia presidencial, com uma instituição doméstica, nomeadamente o presidencialismo (Malamud 2005a). Diplomacia presidencial é o uso costumeiro de negociações diretas entre presidentes nacionais, em vez de diplomatas profissionais, toda vez que uma decisão crucial precisa ser tomada ou um conflito crítico precisa ser resolvido. Por sua vez, o estilo do presidencialismo na América do Sul concede aos executivos-chefes o poder de fazer acordos sem solicitar a aprovação de parlamentos

⁹ A Unasul é um bloco que, a princípio, envolvia todos os países da América do Sul. Iniciativa pioneira, sua criação começou a ser arquitetada em 2004 pelo Brasil (Lula) e Venezuela (Chávez), com metas bastante ambiciosas, principalmente no âmbito de defesa. Justamente por esse motivo, a Colômbia foi bastante reticente em aderir ao bloco, mas acabou cedendo e em 2008 a Unasul foi criada. Envoltas em muita expectativa, tornou-se objeto de diversos estudos na área de integração regional e comunidade de segurança, porém em 2018 a Colômbia anunciou a saída do bloco, após a posse de Iván Duque, fato que promoveu uma paralisia na Unasul. Em 2019 foi a vez do Brasil anunciar sua retirada, após a posse de Jair Bolsonaro, movimento que foi seguido pela Argentina, Paraguai, Chile e Peru. Atualmente o bloco encontra-se esvaziado e paralisado.

ou gabinetes. A consequência dessa combinação é que o Mercosul tem sido orientado para o poder e não orientado por regras desde o início (MALAMUD, 2013, p. 7, tradução nossa)¹⁰.

Outra característica marcante destes mecanismos é a forte presença do legalismo e um grande comprometimento com a resolução pacífica dos conflitos (HERZ *et al.*, 2017, p. 140). Como as concertações surgem a partir de problemas específicos, existe uma proliferação de iniciativas e instituições de integração regional, que trazem características ainda mais específicas para esse processo.

Como os países da região optaram por paradigmas diferentes no que se refere à cooperação regional, inserção internacional e relações com os Estados Unidos, diferentes arranjos para resolução de conflitos foram demandados e podem ser criados. Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua elegeram governos de esquerda com projetos para transformar essas sociedades que buscaram um realinhamento internacional radical. Por sua vez, Colômbia tem uma aliança estratégica com os Estados Unidos, e o Brasil, Chile, Argentina e Uruguai possuem governos que diversificaram suas relações no cenário internacional. Essas diferenças simbólicas e materiais da concepção da região permitiu que o processo de regionalização tivesse uma base regional diversa e a criação de mecanismos de governança correspondentes (HERZ *et al.*, 2017, p. 126, tradução nossa)¹¹.

Essa arquitetura plural alcançada ao longo dos anos está bastante consolidada, é amplamente aceita pelos países sul-americanos e o seu gerenciamento é bastante peculiar. Segundo HERZ *et al.* (2017, p. 126, tradução nossa)¹², “[...] o que nós observamos são movimentos de mudanças no que se refere às diferentes ênfases sobre o papel que essas organizações podem ter”.

As peculiaridades envolvidas na arquitetura plural de instituições regionais encontram-se presentes na forma como as instituições coexistem e como os países sul-americanos as tratam. Segundo KENKEL (2010, p. 585), a tradição de resolução pacífica dos conflitos na região está institucionalizada em soluções normativas, normalmente na forma de instrumentos legais, conhecidos como jurisdicismo, que surgem de arranjos multilaterais.

¹⁰ No original: *It is key working mechanism has been called interpresidentialism, meaning the outcome of combining an international strategy, namely presidential diplomacy, with a domestic institution, namely presidentialism (Malamud 2005a). Presidential diplomacy is the customary use of direct negotiations between national presidents rather than professional diplomats every time a crucial decision has to be made or a critical conflict needs to be solved. In turn, presidentialism South America style grants chief executives the power to strike deals without seeking approval by either parliaments or cabinets. The consequence of this combination is that Mercosur has been power-oriented rather than rule-oriented from its inception.*

¹¹ No original: *As the countries of the region have opted for different paradigms regarding regional cooperation, international insertion and relations with the United States, different arrangements for conflict resolution are in demand and can be created. Venezuela, Bolivia, Ecuador and Nicaragua elected left-wing governments with projects to transform these societies and sought radical international realignments. In turn, Colombia has a strategic alliance with the United States, and Brazil, Chile, Argentina and Uruguay are ruled by governments that foster diversified relations in the international scenario. These different symbolic and material conceptions of the region have allowed for regionalization processes with diverse regional bases and the creation of corresponding governance mechanisms.*

¹² No original: *[...] what we observe are movements of change regarding different emphasis on the role these organizations can play.*

Os contrastes históricos presentes na América do Sul também contribuem para a sobreposição de iniciativas de integração regional. Se por um lado os países de língua hispânica possuem um ideal de integração desde as lutas por independência lideradas por Simón Bolívar, os conflitos territoriais e as disputas militares entre esses países criaram rivalidades e desconfianças. Nesse cenário, inclui-se o Brasil, único país do continente de colonização portuguesa, com dimensões territoriais extensas, grande força econômica e uma pretensa posição de liderança na região. As desconfianças dos países de língua hispânica sobre o Brasil são antigas e algumas ações brasileiras costumam provocar, como retaliação, a união dessas nações contra os interesses brasileiros. Em um cenário com tantas inseguranças, as negociações diplomáticas são arrastadas e demoram bastante para chegarem a denominadores comuns. Quando finalmente isso ocorre, a tendência da região é a de consolidar juridicamente esse canal de diálogo e de cooperação, sob a forma de organizações regionais. As rivalidades históricas também estimulam a arquitetura plural de instituições. Poucas são as iniciativas que envolvem todos os países da América do Sul, visto que existe uma paz híbrida na região.

A imagem da arquitetura plural é assim reproduzida à medida que organizações novas e mais antigas convivem lado a lado na região, e a criação de novas organizações transfere recursos, atenção e papéis, mas não leva ao fim das antigas. Nessa perspectiva, a arquitetura plural desempenha um papel importante tanto na definição das formas de interação social que ocorrem no nível regional na América do Sul quanto nos significados coletivos atribuídos à própria região (HERZ *et al.*, 2017, p. 130, tradução nossa)¹³.

A imagem pacifista imputada à América do Sul recebeu atenção de diversos especialistas e é, inclusive, objeto de bastante discussão. Segundo HOLSTI (1997, p. 150), a América do Sul já teve um número elevado de guerras internas, porém não houve nenhuma guerra de secessão. Além disso, desde 1941¹⁴ não há guerras entre os países da América do Sul¹⁵. Apesar desses indicadores, Hoslti considera a região como uma zona de paz negativa, na qual a possibilidade de uso da força é plausível, ou seja, existem evidências empíricas que tornam factível o uso da força para solução de conflitos. Neste caso, a democracia e os laços comerciais não são suficientes para coibir as guerras. Segundo BATTAGLINO (2012, p. 132,

¹³ No original: *The image of plural architecture is thus reproduced as new and older organizations live side by side in the region and the creation of new organizations shifts resources, attention and roles but does not lead to the demise of older ones. In this perspective, the plural architecture plays an important part both in the definition of the forms of social interactions that take place at the regional level in South America and in the collective meanings assigned to the region itself*

¹⁴ Segundo Hosti, o conflito entre Peru e Equador durou apenas 2 semanas em 1941 e não resultou em 1.000 mortes. Apesar de serem considerados como guerras conflitos que causaram mais de 1.000 mortes, o autor considera o conflito entre Peru e Equador como guerra, pois o Equador perdeu mais de 200.000 quilômetros quadrados (cerca de 40% do seu território), incluindo o acesso ao rio Amazonas, e assim, ao Atlântico. (HOLSTI, 1997, p. 155).

¹⁵ A Guerra das Malvinas não é considerada pelo autor, visto que foi uma guerra com uma potência extra-regional. (HOLSTI, 1997, p. 154).

tradução nossa)¹⁶ “Regiões de paz negativa são caracterizadas por desconfiança, corrida armamentista e competição militar. Em condições de paz negativa, há preparações e planos de contingência para a guerra”.

Para Battaglino, a América do Sul é uma região de paz híbrida, um meio termo entre as zonas de paz positiva e as de paz negativa, ou seja, uma área na qual “[...] o uso da força para a solução de disputas não está descartado pelos Estados (como nas zonas de paz negativa), mas o uso *real* da força é muito improvável (como nas zonas de paz positiva). (BATTAGLINO, 2012, p. 133, tradução nossa)¹⁷”.

As ações dos países exemplificam as percepções dos autores no que se refere à paz na América do Sul. As fronteiras ao norte do Peru, bem como as do Chile com a Bolívia, Peru e Argentina são minadas. Chile e Bolívia protagonizam um longo embate em torno de uma reivindicação boliviana sobre uma saída para o mar¹⁸; Colômbia, Equador e Venezuela se envolveram em confrontações mútuas que levaram à ameaça de conflito armado, de rompimento de relações diplomáticas e mobilização de tropas nas fronteiras (BATTAGLINO, 2012, p. 131), além da existência de disputas territoriais ativas entre Venezuela e Guiana¹⁹; Guiana e Suriname²⁰; e Venezuela e Colômbia²¹.

A posição brasileira na América do Sul é um fator importante para o entendimento desta zona de paz híbrida. Segundo HOLSTI (1997, p. 157) não há coalizões entre os vizinhos contra o Brasil, nem tampouco conflitos brasileiros com seus vizinhos que identifiquem o país como uma possível ameaça, o que aponta para um comportamento não hegemônico do país. Ainda de acordo com o autor, em termos territoriais, o Brasil é um país satisfeito e tem consciência de que políticas genuinamente hegemônicas podem trazer uma contra coalizão (HOLSTI, 1997, p. 162).

Outra característica da América do Sul é a política de não intervenção nos assuntos internos dos países e o comprometimento com a resolução pacífica de conflitos.

¹⁶ No original: *Regions of negative peace are characterized by distrust, arms race, and military competition. Under negative peace there are preparations and contingency plans for war.*

¹⁷ No original: *The use of force is not discharged by states to resolve disputes (as in the zones of negative peace), but where the actual use of force is very unlikely (as in zone of positive peace).*

¹⁸ A Bolívia perdeu sua saída para o mar durante a Guerra do Pacífico (1879-1883), como consequência do Tratado de Paz assinado em 1904. A Bolívia reivindica que o Chile se proponha a negociar uma saída soberana para o mar. O caso estava no Tribunal de Haia que, 01/08/18 deu parecer favorável ao Chile.

¹⁹ A Venezuela reivindica $\frac{3}{4}$ do território da Guiana, sob alegação de não reconhecimento de um pacto firmado em 1899 entre Venezuela e Reino Unido, a quem a Guiana pertencia antes de sua independência, que dava a posse para o Reino Unido de uma área de 159 quilômetros quadrados chamada de Essequibo, na Guiana.

²⁰ O Suriname reivindica 7% do território da Guiana em uma área de selva chamada Tigri.

²¹ Os dois países disputam um golfo do Caribe.

Nenhuma outra região do planeta tem tantos documentos bilaterais e multilaterais, tratados e cartas impondo obrigações para a resolução pacífica dos conflitos. Dentre os mais proeminentes estão o Tratado de Manutenção da Paz (Lima 1865), o Acordo Geral de Arbitragem entre Argentina e Chile (Pacto de Maio) de 1902, o Pacto de Bogotá de 1948 e a Carta da Organização dos Estados Americanos. Apesar de conterem poucos procedimentos compulsórios, o número e a frequência de uso sugerem um rico regime de normas para a resolução pacífica de conflitos (HOLSTI, 1997, p. 156, tradução nossa)²².

A paz híbrida está baseada em ideais liberais de liberdade, democracia e cultura de consumo. Isso ajuda a explicar o forte comprometimento com o princípio de não intervenção aplicado de forma intensa na região, bem como as relações comerciais que foram e são estimuladas pelas organizações regionais.

A paz híbrida da América do Sul começou a ganhar contornos formais a partir do momento em que a presença dos Estados Unidos arrefeceu na região e que na esfera internacional a proteção internacional do meio ambiente, os direitos humanos e o direito internacional ganharam força e legitimidade nas organizações multilaterais.

Segundo HURREL (1998, p. 232), nos anos entre 1960 e 1975 existiam focos de fricções na América do Sul que eram fomentados pela disputa de influência nos Estados-tampões da Bolívia, Paraguai e em menor medida no Uruguai; pela oposição argentina à construção da hidrelétrica de Itaipu; e pela rivalidade nuclear existente entre Brasil e Argentina. Ainda, segundo HURREL (1998, p. 234), não havia indícios de que essas fricções iriam diminuir, pelo contrário, tudo indicava que iriam aumentar. O autor aponta algumas razões para esse prognóstico pessimista: 1) disputas por recursos naturais em áreas de fronteiras com histórico de conflitos (ex.: recursos hidrelétricos no rio Paraná envolvendo Brasil e Argentina; reservas de petróleo, pesca e outros minerais envolvendo Chile e Argentina; reserva de petróleo envolvendo Peru e Equador, Venezuela e Guiana, e Venezuela e Colômbia); 2) ressurgimento de rivalidades entre superpotências na América Central, o que cria um clima de insegurança em toda a região; 3) declínio norte-americano, abrindo espaço para questionamentos sobre a capacidade dos Estados Unidos de garantir a disciplina dos países em sua própria esfera de influência; 4) a predominância do pensamento geopolítico entre os militares do Cone Sul que se refletia em aumentos de gastos com armas e investimentos nas indústrias de guerra nacionais; e 5) crise da dívida externa de 1982 que provocou um colapso nos processos de integração em

²² No original: *No other region of the world has as many bilateral and multilateral documents, treaties, and charters imposing obligations for the peaceful settlement of disputes. Among the more prominent are the Treaty in the Maintenance of Peace (Lima 1865), the General Treaty of Arbitration between Argentina and Chile (Pacto do Mayo) de 1902, the Bogotá Pact of 1948, and the Charter of the Organization of American States. While few of these contain compulsory procedures, their numbers and frequent use suggest a rich regime of peaceful conflict resolution norms.*

curso na região, notadamente o Pacto Andino, a ALADI e o Mercado Americano Comum (CAM).

O cenário começou a apresentar sinais de mudanças no início de 1970 com a entrada em vigor do Tratado da Bacia do Prata assinado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai em 23 de abril de 1969. Esse tratado colocou fim a um longo histórico de disputas que, além de deflagrar o maior conflito bélico da América do Sul (Guerra do Paraguai – 1864 a 1870), foi o palco de muitas tensões entre Brasil e Argentina. O sistema fluvial do Prata possui uma extensão de aproximadamente 3.100.000 km² repartidos entre Brasil (1.415.000 km²), Argentina (920.000 km²), Paraguai (410.000 km²), Bolívia (205.000 km²) e Uruguai (150.000 km²) (VILLELA, 1984, p. 148). “[...] A Argentina detém o controle efetivo do estuário do Prata, uma vez que Buenos Aires está localizada na embocadura do mesmo (LOPES, 2013, p. 16)”. Desde a época da colonização a região personificava os opostos: colonização espanhola *versus* colonização portuguesa; Brasil *versus* Argentina. A abundância de recursos naturais, a alta navegabilidade dos rios, o potencial comercial e seu acesso ao Oceano Atlântico, colocavam a Bacia do Prata em uma posição de disputa constante pelo controle da área. Assim, a assinatura do tratado diminuiu as tensões e aumentou a confiança entre os países, principalmente entre Brasil e Argentina. O acordo previa a “[...] exploração integrada, racional e harmônica do vasto sistema hidrográfico, que se expande na região centro-meridional do Continente sul-americano (VILLELA, 1984, p. 147)” com o objetivo de promover uma “[...] integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável (VILLELA, 1984, p. 155)”.

Outro marco para a diminuição das tensões na América do Sul ocorreu no final dos anos 1970, com a proposta brasileira de criação de um Tratado de Cooperação Amazônico (TCA). Em meio às discussões da Conferência de Estocolmo (1972), que desejava impor limites ao crescimento dos países para evitar a degradação ambiental, o olhar internacional voltou-se para a Amazônia, considerada, na época, o pulmão do mundo. Foram aventadas diversas propostas para a proteção da Amazônia e todas passavam pela limitação do desenvolvimento de atividades produtivas na área de floresta, fato que desagradava o governo brasileiro. Por meio de uma atuação diplomática eficiente, o Brasil conseguiu reverter o rumo das discussões, mas ficou evidente aos estrategistas brasileiros a necessidade de uma atuação conjunta dos países amazônicos, o que motivou conversas e aproximações para a construção desse tratado. “Depois de consideráveis dificuldades iniciais, o Brasil foi bem-sucedido em superar as suspeitas dos

outros sete países envolvidos e o tratado foi assinado em 1978 (HURREL, 1998, p. 235, tradução nossa)²³”.

A partir desse acordo o Brasil passou a ter um contato cada vez mais intenso com os países da região. Isso permitiu uma reaproximação diplomática com a Argentina, iniciada pelo acordo de Itaipu, e culminou com a assinatura de um acordo de cooperação na área nuclear que deu origem à criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) em 1991. Segundo HOLSTI (1997, p. 175), o estabelecimento de um canal diplomático entre Brasil e Argentina foi fundamental para que a América do Sul saísse de uma zona sem guerra (*no-war zone*) para algo próximo de uma zona de paz, pois as relações entre os dois países foram, por mais de um século, o pivô de conflitos e tensões na região.

Outro fator importante para a consolidação da paz híbrida na América do Sul foi a aproximação do Chile com a Argentina. Segundo HURREL (1998, p. 257-258) os dois países apresentam um longo histórico de disputas territoriais que remonta aos anos de 1820. Além disso, o Chile sempre fez parte da balança de poder do cone sul. A lei do cobre, que garante o investimento de 10% da receita proveniente da exploração deste minério na área militar do país, fez com que os pensamentos geopolíticos dos militares chilenos se tornassem profundamente inseridos nas estratégias internacionais do país. Com recursos e os históricos de rivalidades, Chile e Argentina quase entraram em guerra nos anos 1970 por conta da disputa pelo Canal do Beagle, que foi resolvida, pelas vias pacíficas, apenas em 1984. Segundo HOLSTI (1997, p. 176) a resolução desse contencioso foi seguida por cooperação econômica, acordos para a construção de dutos de gás e óleo entre os dois países, um túnel ferroviário e a solução de diversos problemas de fronteiras nos Andes. Outro fator importante nessa aproximação foi o acordo de cooperação militar firmado entre os dois países em 1995 (HURREL, 1998, p. 258). É importante salientar também o compromisso de Mendonça de 1991, que estabeleceu controle sobre o número de armas e medidas de confiança entre Argentina, Brasil e Chile (HURREL, 1998, p. 258).

A redução das tensões no Cone Sul criou as condições para que as negociações de integração regional avançassem, tendo como foco propostas basicamente comerciais que se materializaram com a criação de organizações regionais como Mercosul, CAN entre outras, que

²³ No original: *After considerable initial difficulties, Brazil was successful in overcoming the suspicions of the seven other countries involved and the treaty was signed in 1978.*

posteriormente ampliaram seu escopo de atuação, atingindo áreas educacionais, ambientais, dentre outras.

Durante a elaboração desses acordos, bem como nas negociações envolvendo as organizações regionais, a questão da liderança se tornou um ponto crucial. De acordo com FLEMES (2007, p. 7) a resolução de problemas na esfera internacional pode ser organizada no âmbito global e no regional. Em ambos, alguns Estados assumem um protagonismo no processo de negociação e de cooperação, criando condições para influenciar seus resultados. Essa capacidade de se tornar protagonista depende de condições econômicas e militares que, por meio de “[...] sua legitimidade, eficácia diplomática, autoridade moral, bem como sua função representativa para um grupo de estados da região podem gerar vantagens na barganha internacional (FLEMES, 2007, p. 7, tradução nossa)²⁴”.

As organizações regionais nesses casos assumem um papel importante, pois permitem que tais Estados sejam definidos como potências regionais, em virtude de suas posições geográficas e sua atuação regional. É por meio das organizações regionais que esse poder regional encontra suporte para se projetar internacionalmente e é também por meio delas que os demais Estados procuram limitar as aspirações internacionais da potência regional.

Os processos de cooperação regional, como a SAARC, o Mercosul e a SADC, podem, por um lado, servir de base de poder para os seus maiores membros projetarem poder nos assuntos mundiais. No entanto, por outro lado, as dinâmicas regionais também limitam as opções políticas predominantes dos líderes, uma vez que os atores regionais secundários tentam restringir as potências emergentes, recusando-se a conceder-lhes a aceitação e a legitimidade necessárias. Por diferentes razões, [...] Argentina, México e Venezuela prejudicam o status de poder regional do Brasil (FLEMES, 2007, p. 7, tradução nossa)²⁵.

Quatro países aspiravam a uma posição de liderança na América do Sul: Argentina, Brasil, Chile e Venezuela.

A Guerra das Malvinas afastou qualquer possibilidade de protagonismo por parte da Argentina na América do Sul. A derrota em 1982 resultou na queda do regime militar e a perda de influência dos geopolíticos de Buenos Aires. “Eles foram substituídos por conselheiros com

²⁴ No original: [...] their legitimacy, diplomatic effectiveness, moral authority as well as their representative function for a region or group of states might generate advantages in international bargaining.

²⁵ No original: Regional cooperation process such as SAARC, Mercosur and SADC can, on the one hand, serve as power bases for their largest members to project power in the world affairs. Yet, on the other hand regional dynamics also limit the leaders' foreign policy options, as secondary regional players try to constrain the rising powers by refusing to grant them the necessary acceptance and legitimacy. For different reasons [...] Argentina, Mexico and Venezuela undermine Brazil's regional power status

um nítido entusiasmo pela cooperação e integração econômica (HOLSTI, 1997, p. 176, tradução nossa)²⁶.

O Chile, apesar de ter disposição para assumir a liderança na região – projeto de interesse principalmente dos militares – tinha suas pretensões impactadas pela estreita relação econômica com os Estados Unidos, que não percebiam como positivas as organizações regionais da América do Sul, fazendo com que o Chile passasse a atuar de forma tímida nas iniciativas em curso (HURREL, 1998, p. 258).

A Venezuela modificou sua atuação geopolítica com a ascensão de Hugo Chávez ao poder em 1999. Primeiramente, cunhou o termo “bolivarianismo” para caracterizar um tipo de ação política no país e aglutinar outros países às suas ideias e esfera de atuação. Em um segundo momento, arquitetou a ALBA, para fazer frente às iniciativas de integração da América do Sul, criando uma esfera de influência que se manifestou durante as negociações da Unasul em 2008. Juntamente com o Brasil, a Venezuela assumiu um protagonismo nas negociações e nos projetos previstos pela instituição.

No Brasil, historicamente a política externa sempre foi concebida como política de Estado, fato que proporciona ao Itamaraty certa independência das políticas dos governos. Isto confere ao órgão uma atuação exterior bastante pragmática, por isolar as questões externas das questões internas, garantindo prestígio e credibilidade internacional. Tal atuação não foi afetada nem durante o regime militar brasileiro, que concedeu ao Itamaraty bastante autonomia. Segundo GRABENDORFF (2010, p. 160), foi a responsável pela condução do Brasil à condição de potência regional.

As elites brasileiras sempre tiveram muita convicção do papel do Brasil na ordem internacional. O tamanho do país, a posição estratégica, extensa costa, dimensão populacional e recursos naturais situam o país entre os cinco maiores do mundo, juntamente com China, Estados Unidos, Índia e Rússia, e alimentaram o sonho do Brasil potência, que de certa forma se concretizou a partir das relações estabelecidas como os demais países da América do Sul.

As mudanças na ordem mundial tiveram um papel importante na construção dessa imagem e das atuações políticas do país no exterior, o que provocou uma alteração das suas estratégias para a América do Sul. O Brasil sempre viu a Argentina como uma ameaça, um Estado que poderia organizar os demais países de língua espanhola de forma a cercá-lo e isolá-

²⁶ No original: *They were replaced by advisors with a distinct enthusiasm for economic cooperation and integration.*

lo na região. Contribuiu para essa percepção o fato de, segundo HURREL (1998, p. 231), o Brasil possuir distinções marcantes em relação aos outros países sul-americanos. Além da questão do idioma, o país era culturalmente diverso dos demais Estados, em virtude das diferenças de colonização aplicada pelos portugueses; possuía apenas uma pequena população indígena, mas em contrapartida uma grande população africana; sua história política estava vinculada à monarquia e não à república como nos demais países sul-americanos; e, por fim, as elites locais olhavam (e ainda olham) primeiramente para a Europa e depois para os EUA, em detrimento à América do Sul. Essas diferenças, associadas ao tamanho do país, da sua população e da sua economia, criavam uma sensação de descolamento frente aos demais, aumentando o receio por parte dos vizinhos nas atitudes e ações do Brasil.

No lado brasileiro, o fator mais importante foi a crescente percepção de que a política regional anterior estava sendo totalmente contraproducente. O discurso da emergência do Brasil como grande potência e a geopolítica de Golbery serviu apenas para exacerbar os medos espanhóis-americanos e ameaçar criar uma situação que o Brasil temia, notadamente a formação de um grupo antibrasileiro (HURREL, 1998, p. 237, tradução nossa)²⁷.

Assim, aproveitando-se da nova arquitetura mundial, o Brasil passou a utilizar seu corpo diplomático para construir diálogos, acordos e iniciativas conjuntas que visavam sua maior integração na região, bem como uma sensação de que a região era coesa, pacífica e com baixa ingerência dos Estados Unidos. As organizações regionais da América do Sul, principalmente o Mercosul, sob liderança brasileira, foram fundamentais para impedir a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), uma iniciativa norte-americana que pretendia unificar, novamente, as sub-regiões do continente americano sob liderança estadunidense.

A partir das organizações regionais sul-americanas, o Brasil procurou exercer uma liderança *soft* na região, para evitar retaliações e principalmente, balanceamento de poder. Do ponto de vista geopolítico, as iniciativas de integração da América do Sul permitiram que o país fosse alçado a esse posto e, assim, exercesse uma balança de poder suave, além de permitirem uma coexistência pacífica na América do Sul.

Por balança de poder suave (*soft*) ou balanceamento suave, entende-se um conjunto de ações, coalizões e barganhas diplomáticas. Elas não afetam nem desafiam militarmente a(s) potência(s) hegemônica(s), mas podem atrasar, frustrar ou minar suas ações militares mais agressivas. Materializa-se, através do uso de organizações internacionais, medidas econômicas

²⁷ No original: *Talks of Brazil's emergence as a great power and Golbery's geopolitics had merely served to exacerbate Spanish-American fears and threatened to create a very situation that Brazil feared, namely the formation of a united anti-Brazilian grouping.*

e acordos diplomáticos que promovem efeitos reais e indiretos sobre as perspectivas militares de um Estado superior (PAPE, 2005, p. 36).

Os acordos diplomáticos são formas de exercício de poder *soft*, pois, na nova ordem mundial, mesmo os Estados fortes não estão livres para ignorar os pactos e acordos internacionais. Assim, os países podem utilizar as organizações internacionais e acordos *ad hoc* para atrasar os planos do(s) líder(es), reduzindo o elemento surpresa e possibilitando que o Estado mais fraco se prepare principalmente na esfera militar, construindo acordos com outros países, bem como tentando convencer a opinião internacional a tender para o seu lado (PAPE, 2005, p. 36).

Segundo FRIEDMAN; LONG (2015, p. 153) o Brasil se configura como uma potência *soft* na América do Sul. O “[...] Brasil, agora sétima maior economia do mundo, tornou-se um dos líderes do equilíbrio de poder suave do século XXI, ancorado na UNASUL e na promoção da resolução não violenta de confrontos dos Estados Unidos não apenas com países da América Latina como Cuba e Venezuela, mas na disputa nuclear Estados Unidos-Irã (FRIEDMAN; LONG, 2015, p. 153, tradução nossa)²⁸”.

Para FLEMES (2015, p. 8), o Brasil pode ser considerado uma potência média na América do Sul, o que significa que o país não ocupa uma posição de grande potência, porém apresenta influência internacional.

Keohane (1969: 298) define as potências médias como Estados cujos líderes consideram que eles não podem agir sozinhos de forma eficaz, mas podem ser capazes de ter um impacto sistêmico em um pequeno grupo ou através de uma instituição internacional. [...] Segundo Cox, um poder médio apóia o processo de organização internacional por causa de seu interesse em um ambiente estável e ordenado, em vez de procurar impor uma visão ideologicamente preconcebida de uma ordem mundial ideal. Por implicação, portanto, um poder médio é ativo em organizações internacionais e apóia os objetivos de paz e segurança internacionais [...]. Em outras palavras, um sentido de "responsabilidade global" (Schoeman, 2003: 351) está presente no caso de uma potência intermediária (FLEMES, 2015, p. 8-9, tradução nossa)²⁹.

Segundo os pressupostos do balanceamento suave, percebe-se que os países da América do Sul não possuem preocupações de terem seus territórios militarmente invadidos por outras

²⁸ No original: [...] Brazil, now with the world's seventh-largest economy, has become one of the leaders of twenty-first-century soft balancing, anchoring UNASUR and promoting nonviolent settlements of U.S. confrontations not only with Latin America states such as Cuba and Venezuela but in the U.S.-Iranian nuclear dispute

²⁹ No original: Keohane (1969: 298) defines middle powers as states whose leaders consider that they cannot act alone effectively, but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution. [...] According to Cox, a middle power supports the process of international organization because of its interest in a stable and orderly environment, rather than to seek to impose an ideologically preconceived vision of an ideal world order. By implication, therefore, a middle power is one active in international organizations and supports the objectives of international peace and security [...]. In other words a sense of 'global responsibility' (Schoeman, 2003: 351) is present in the case of a middle power.

potências. Entretanto, temem terem seus poderes reduzidos ou tutelados pela comunidade internacional, por meio das normas e acordos liderados por países que possuem interesses específicos na região e conseguem, ao mesmo tempo, influenciar a agenda de debates de alcance global. A fim de intimidar tais posturas, foram criadas diversas organizações regionais com o objetivo de aproximar os países e, assim, torná-los mais fortes e visíveis no sistema internacional. O Brasil, sob o ponto de vista geopolítico, soube perceber esse movimento e passou a liderar várias dessas iniciativas, consolidando-se como uma potência suave na região, criando uma zona de influência em seu entorno geográfico, aglutinando outros países e influenciando-os politicamente e diplomaticamente³⁰.

1.3 SOBREPOSIÇÃO DE INSTITUIÇÕES (*OVERLAPPING*) NA AMÉRICA DO SUL

A existência de mais de uma iniciativa de integração em diferentes regiões é um fato considerado corriqueiro. Normalmente os projetos são conduzidos por diversas organizações regionais que são complementares e desempenham funções distintas, porém, em algumas situações, se proliferam e se sobrepõem (*overlapping*). Isso cria um fenômeno descrito como “prato de espaguete” (*spaghetti bowl*). (NOLTE, 2014, p. 2).

Segundo WEIFFEN (2017, p. 174), a sobreposição de instituições pode assumir dois formatos. No primeiro, os membros de organizações menores também participam de organizações maiores, sendo que ambas são independentes e autônomas entre si, como exemplo, a autora cita a OEA e a Unasul. O segundo ocorre quando um grupo de países faz parte de apenas uma organização, outro grupo faz parte de outra organização e alguns Estados pertencem a ambas as instituições. Esse tipo de sobreposição possui a forma de dois conjuntos separados que apresentam intersecção em algum ponto. A autora utiliza como exemplo a Alba e Unasul. Apenas Venezuela, Equador e Bolívia participam das duas instituições.

A sobreposição de instituições pode se manifestar de outras formas, tais como em suas ações ou em seus mandatos. Segundo WEIFFEN (2017, p. 175), os mandatos das instituições se subdividem em concepção e prática. A concepção está relacionada aos programas, regras,

³⁰ A posse do presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2019 cria uma incerteza nas tradicionais posturas brasileiras. O novo presidente já declarou diversas vezes, e em visita recente aos EUA reafirmou que vai promover uma aproximação mais forte e concreta entre os dois países, fato que foi interpretado por alguns setores brasileiros como uma volta à política de alinhamento automático adotada no passado pelo Brasil. É sabido também que o presidente está encontrando muita dificuldade de concretizar suas falas, portanto não há como afirmar agora os impactos da eleição nas práticas e políticas que já vinham sendo adotadas pelo país.

normas e atos detalhados pela instituição; a prática está vinculada à concretização das ações planejadas pela instituição. A sobreposição em mandatos supõe a replicação de normas e hierarquias nos diferentes mecanismos de integração; a de ação é o uso efetivo dessas estruturas na solução de problemas.

A tabela abaixo relaciona os tipos de sobreposição (mandato ou filiação) com seus possíveis resultados: cooperação ou conflito. Por cooperação deve-se entender a atuação mútua de organizações regionais distintas na solução de um problema específico, apontando, assim, para uma convergência nos trabalhos e nos resultados. Já o conflito deve ser analisado sob a ótica de possíveis choques entre as instituições existentes, que prejudicam ou atrasam o trabalho que elas, isoladamente ou em conjunto, gostariam de realizar em uma região. O sinal de (+) na tabela indica uma possibilidade forte daquele evento ocorrer, enquanto que o sinal (-) indica que o evento é pouco provável.

Tabela 1: Organizações Regionais – sobreposição em mandato ou filiação e resultados esperados

Sobreposição	Mandato – Sim	Mandato – Não
Filiação – Sim	Cooperação +	Cooperação +
	Conflito +	Conflito –
Filiação – Não	Cooperação +	Cooperação +
	Conflito +	Conflito –

Fonte: NOLTE (2014, p. 9).

Com base na tabela, percebe-se que a cooperação entre as diferentes organizações regionais sempre pode ocorrer, não importando as formas de sobreposição existentes na região. A sobreposição de mandato é preocupante e constitui-se como fato gerador de tensões e conflitos. Mesmo quando não há sobreposição de filiação nas organizações regionais, mas há em mandato, há possibilidade de conflitos.

A tabela elaborada por Nolte leva a pensar que a filiação não é fonte de geração de conflitos, porém o próprio autor aponta (NOLTE, 2014, p. 10) que essa variável é a responsável pela existência de elementos centrífugos e centrípetos na convivência entre as organizações regionais.

A criação de novas organizações regionais provoca movimentos centrífugos na região, pois aumenta a fragmentação e a própria sobreposição, alimentando as forças geradoras de

conflitos demonstradas na tabela 1. As organizações com sobreposição de mandato, sem sobreposição em filiação são as que mais podem causar conflitos.

[...] membros de organizações diferentes podem aderir a diferentes valores fundamentais. Além disso, há um risco maior de conflito quando estados centrais apoiam organizações diferentes. E há um risco maior de conflito quando as organizações se sobrepõem e competem em várias áreas de problemas (NOLTE, 2014, p. 10, tradução nossa³¹).

A sobreposição em filiação traz uma força centrípeta para o processo, na medida em que as normas estabelecidas em uma organização se difundem para as demais, pois os membros são praticamente os mesmos, o que promove uma uniformidade na forma de atuação das organizações regionais. É por isso que a categoria de observador ou membro associado dentro dos diversos organismos regionais é relevante. Ela cria uma ligação do país não membro com a instituição, o expõe às suas normas, proporciona um ambiente para que essas normas sejam difundidas para outras organizações regionais das quais o membro associado faz parte, aumentando, assim, a coesão regional.

A tabela 1 indica que a observância dos mandatos é fundamental para entender a forma como as organizações regionais da América do Sul coexistem. As possibilidades de conflito costumam ser maiores, quando há sobreposição de organizações regionais na mesma área de atuação, como, por exemplo, integração regional, comércio internacional, defesa, entre outros. Outro fator importante a ser observado é o peso e a importância que cada uma das organizações regionais possui. A sobreposição entre instituições de grande envergadura tem um potencial maior de gerar conflitos do que a sobreposição entre instituições de diferentes tamanhos (NOLTE, 2014, p. 9).

A presença de organizações regionais centrais também pode contribuir para o desenvolvimento de conflitos. NOLTE (2014, p. 9) exemplifica essa possibilidade na América do Sul através da Unasul. Para o autor, organizações regionais centrais são aquelas que possuem poder, influência e prestígio, características apresentadas pela instituição em questão. Em casos como esse, a organização normalmente possui mandato para atuar em diversas áreas, o que a faz sobrepor-se a outras menores neste quesito. Como a Unasul foi concebida para englobar todos os países da América do Sul, ela naturalmente se sobrepõe em filiação e mandato com todas as demais organizações da região³².

³¹ [...] member of a different organizations adhere to different core values. Additionally, there is a higher risk of conflict when core states support different organizations. And there is a higher risk of conflict when organizations overlap and compete in several issue areas.

³² Para informações sobre o estágio atual da Unasul, ver nota de rodapé 10 deste capítulo.

É importante salientar que o presente trabalho não tem por objetivo analisar nem os mandatos entre as diversas organizações regionais da América do Sul, nem tampouco a possibilidade de conflito entre elas, mas sim os impactos geopolíticos desta e nesta arquitetura no que se refere à regional da Amazônia. Dessa forma, a análise sobre a sobreposição de organizações regionais será feita de forma teórica, e as poucas menções às organizações regionais específicas serão feitas para exemplificar alguns pontos apresentados pelos autores.

De acordo com NOLTE (2014, p. 4), a América do Sul apresenta padrões de cooperação divergentes em diferentes áreas (desenvolvimento, finanças, comércio, integração regional etc) que se expressam em várias organizações regionais que acabam por refletir as diversas formas de cooperação e ideologias políticas dos países. Nesse contexto, cada país escolhe, dentre as organizações regionais disponíveis, as que mais se adequam ao seu projeto nacional, a elas se filiando e as utilizando para defender seus interesses. É possível que as diferentes organizações coexistam sem se afetarem, mas, em alguns casos, elas podem se sobrepor, fato que pode trazer ou aumentar conflitos na região.

No caso específico da América do Sul, o processo de sobreposição de instituições começou a se intensificar após os anos 1990 e, atualmente, a região conta com aproximadamente 16 iniciativas de integração em curso. A tabela 2 traz informações sobre os processos em curso, países envolvidos e objetivos pretendidos, de modo a proporcionar ao leitor a dimensão da sobreposição de instituições de integração na região.

Tabela 2. Resumo sobre as iniciativas de integração regional em curso na América do Sul e na América Latina

INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL – AMÉRICA DO SUL/AMÉRICA LATINA					
	ANO	NOME	SIGLA	MEMBROS	OBJETIVO
1	1960	Associação Latino Americana de Livre Comércio	ALALC	Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela	Criar uma área de livre comércio na América Latina
2	1967	Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata	CIC	Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai	Realizar estudos, programas e obras de infraestrutura em assuntos de hidrologia, recursos naturais, transporte, navegação, solos e energia

3	1969	Comunidade Andina	CAN ³³	Bolívia, Colômbia, Equador e Peru ³⁴	Realizar a integração comercial, econômica e política entre os países componentes do bloco; Facilitar sua participação no processo de integração regional, visando a formação progressiva de um mercado comum latino americano;
4	1973	Organização Latino-Americana de Energia	OLADE	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Barbados, Cuba, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Suriname y Trinidad & Tobago, Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá	Integrar, proteger e racionar os recursos energéticos entre os membros; Estabelecer mecanismos de cooperação para desenvolver recursos energéticos
5	1975	Sistema Econômico Latino-americano	SELA	Panamá, Cuba, México, Venezuela, Guiana, Nicarágua, Equador, Jamaica, Peru, Brasil, Barbados, República Dominicana, Bolívia, Trinidad e Tobago, Honduras, Guatemala, Argentina, Costa Rica, Uruguai, Haiti, Chile,	Promover e coordenar as estratégias comuns relacionadas com a economia da América Latina e do Caribe com outros países, grupos de nações, foros e organismos internacionais; Estimular e impulsionar a cooperação e integração entre os países latino-americanos e caribenhos

³³ Até 1996 o bloco foi chamado de Pacto Andino

³⁴ Em 1977 o Chile retirou-se do bloco e em 1996 foi a vez da Venezuela

				Colômbia, Suriname, Paraguai, Belize, Bahamas, Granada	
6	1978	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica	OTCA	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela	Promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, por meio da coordenação, desenvolvimento, promoção e execução de programas, projetos e atividades.
7	1980	Associação Latino Americana de Integração	ALADI	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela	Criar um mercado comum
8	1988	Programa de Integração e Cooperação Econômica	PICE	Brasil e Argentina	Constituir, no prazo máximo de dez anos, um espaço econômico comum por meio da liberalização integral do comércio recíproco; Eliminar todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços
9	1991	Mercado Comum do Sul	Mercosul	Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela	Promover a integração econômica entre os países membros, a fim de fortalecer e ampliar as trocas comerciais por meio da constituição de um mercado comum
10	1994	Área de Livre Comércio das Américas	ALCA	Brasil, Chile, Argentina, Equador, Venezuela, Colômbia, Uruguai, Antígua e Barbuda, Trinidad e Tobago, Bahamas, México, Panamá, Suriname, Guiana, Peru, Bolívia, Honduras, Belize, Guatemala,	Eliminar as barreiras alfandegárias; formar uma área de livre comércio

				Nicarágua, El Salvador, Granada, Barbados, Estados Unidos, Canadá, Jamaica, Haiti, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Paraguai	
11	2000	Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana	IIRSA/COSIPLAN	Todos os países da América do Sul	Promover a integração sul-americana através da integração física desses países, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas
12	2004	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	ALBA	Antígua e Barbuda, Bolívia, República de Cuba, Dominica, República da Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela	Reduzir a desigualdade social; Integrar economicamente os países, porém sem se basear na liberalização comercial e sim em uma visão de bem-estar social e de mútuo auxilia econômico
13	2008	União de Nações Sul Americanas	Unasul	Bolívia, Suriname, Uruguai e Venezuela ³⁵	Criar um espaço de integração; desenvolver ações conjuntas que ultrapassem a esfera econômica
14	2010	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos	CELAC	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru,	Projetar globalmente a região em temas como o respeito ao direito internacional, a igualdade entre Estados, o respeito aos direitos humanos e a cooperação.

³⁵ Inicialmente a Unasul era formada por todos os países da América do Sul. Em 2018 a Colômbia anunciou sua saída do bloco e em 2019 foi a vez de Argentina, Brasil, Chile, Equador, Guiana, Paraguai e Peru se retirarem da instituição

				Uruguai, Venezuela, Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, Trinidad e Tobago, São Vicente e Granadinas, Brasil, Haiti e Suriname	
15	2012	Aliança do Pacífico		Chile, Colômbia, México e Peru	Liberalizar economicamente as economias dos países membros; Firmar tratados de livre comércio com outros blocos e países
16	2019	Foro para o Progresso da América do Sul	PROSUL	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru	Construir e consolidar um espaço regional de coordenação e cooperação para avançar a uma integração mais efetiva que permita contribuir para o crescimento, progresso e desenvolvimento dos países da América do Sul

Fonte: Elaborado pela autora

Segundo NOLTE (2014, p.2), existe um consenso acerca da sobreposição de instituições na América do Sul, apesar de haver posições diversas sobre as consequências desta sobreposição, bem como os impactos dela na arquitetura de integração da região. Uma das posições entende a sobreposição como um período de transição, do qual emergirá uma arquitetura de integração resultante das diversas iniciativas em curso e projetos em andamento. Essa posição tem como apoiadores TUSSIE (2009), RIGGIROZZI (2012) e NOLTE (2014). Por outro lado, há autores que enxergam a sobreposição de instituições como um risco, identificando um potencial de desintegração decorrente da coexistência de diversas iniciativas em curso. Essa posição é defendida por MALAMUD (2013) e GIARDINI (2013). Os autores acreditam que o processo de integração da América do Sul apresenta risco na medida em que não ocorreu nenhuma iniciativa de sucesso na região e a sobreposição impede que isso aconteça.

Para Tussie, “[...] regionalismo é política e projeto. (TUSSIE, 2009, p. 169, tradução nossa)³⁶” e na América do Sul essa dualidade “[...] deu lugar a muitos projetos concorrentes e coexistentes com limites difusos. (TUSSIE, 2009, p. 170, tradução nossa)³⁷”. Como cada país possui suas particularidades, talvez a América do Sul não esteja destinada a ser completamente unida ou possuir um único bloco regional, e sim relações regionais cada vez mais intensas que marginalizam ou contestam as preferências dos Estados Unidos e geram organizações sempre novas (TUSSIE, 2009, p. 185).

As iniciativas em curso, portanto, “[...] mostram não uma estratégia unidirecional unificada, mas sim motivação e legitimidade de etapas graduais [...] (TUSSIE, 2009, p. 185, tradução nossa)³⁸”.

Para GARDINI (2013), as complexidades dos processos de integração em curso na América do Sul são difíceis de serem gerenciadas e separadas, por isso são descritas como “prato de espaguete”.

O processo de integração da América do Sul tem por característica a proliferação segmentada de instituições em detrimento da ampliação das organizações existentes. Segundo MALAMUD (2013, p.8) uma das razões para tal fato está vinculada ao comportamento das instituições de integração que têm por hábito promover transformação/modificação recorrente em suas metas, ao invés de se comprometerem a atingir os propósitos previamente estabelecidos. Isso ocorre, segundo o autor, porque as economias dos países membros não são complementares e são voltadas para o exterior, impondo dificuldades naturais para o aprofundamento da integração.

Se o sucesso de uma organização é medido pelo alcance da meta estabelecida em seus tratados, o Mercosul é um fracasso total. Depois de mais de vinte anos, não é um mercado comum nem uma união aduaneira. Pior, não funciona como uma zona de livre comércio efetiva, uma vez que restrições tarifárias unilaterais são erguidas à vontade e barreiras não-tarifárias são abundantes. O Chile não solicitou a adesão como os fundadores esperavam, e as cadeias de valor e os complexos industriais regionais só se desenvolveram fora do escopo dos tratados - como no acordo setorial de automóveis entre a Argentina e o Brasil. Seria injusto ignorar que o Mercosul realizou outras metas louváveis, como facilitar a transição para a democracia, travar reformas econômicas domésticas e consolidar uma comunidade de segurança regional. Mas isso não exigiu a transferência de soberania e pode, portanto, ser considerado como resultado da cooperação e não da integração (MALAMUD, 2013, p. 6, tradução nossa)³⁹.

³⁶ No original: *Regionalism is both policy and project.*

³⁷ No original: *[...] but has given way to many coexisting and competing projects with fuzzy boundaries.*

³⁸ No original: *[...] in sum show, is not unified one-directional strategy, but motivating and legitimising piecemeal steps.*

³⁹ No original: *If the success of an organization is measured by the attainment of the goal established in its treaties, Mercosur is an outright failure. After more than twenty years, it is neither a common market nor even a customs union. Worse, it does not work as an effective free trade zone, since unilateral tariff restrictions are erected at will and non-tariff barriers abound.*

WEIFFEN (2017, p. 175) alerta, também, para algo que é muito recorrente nas organizações existentes na América do Sul, ou seja, o engajamento ocasional em ações *ad hoc* que não estão claramente explicitadas em seus mandatos. Tal comportamento ajuda a reforçar a percepção de que na região todas as instituições cuidam de tudo, criando algumas dificuldades de cunho político-institucional tais como: (1) ameaçar a habilidade dos Estados de gerenciar problemas transnacionais por meio da cooperação; (2) influenciar as estratégias dos Estados; (3) encorajar comportamentos pautados no interesse próprio e competição entre os Estados e entre as instituições; e (4) causar dificuldades ou facilidades no processo de cooperação internacional (WEIFFEN, 2017, p. 175).

A maior parte dos estudos sobre sobreposição de instituições concentra-se na análise dos ganhos ou prejuízos advindos desta sobreposição na esfera econômica. Em seu texto, WEIFFEN (2017, p. 177) usa o referencial teórico para analisar os efeitos desta sobreposição nos assuntos ligados à segurança internacional. Mostra casos reais em que ora os países utilizam a OEA para a resolução de conflitos, ora utilizam a Unasul e ora utilizam o Mercosul. Os casos trabalhados são a tentativa de golpe militar no Paraguai (1996) e no Equador (2010), o movimento de autonomia de algumas regiões da Bolívia (2008), o processo de *impeachment* de Fernando Lugo no Paraguai (2012), e a violência desencadeada pelas eleições na Venezuela, com a vitória apertada de Nicolás Maduro (2013).

A partir dessas análises a autora conclui que na maioria das instituições de segurança o aparato legal (jurisdicção) é pouco específico, o que faz com que a sobreposição se concentre na parte da ação e não no mandato. Em alguns casos as instituições chegam ao mesmo “veredito”, o que reforça as decisões regionais e evita conflitos. A convergência de opiniões e ações das diferentes instituições adquire um peso maior. Isso gera dificuldades para que os presidentes criem artifícios que justifiquem comportamentos contrários ao que foi decidido. Foi o que aconteceu, por exemplo, na Bolívia em 2008 e no Equador em 2010. “A redundância de atividades da OEA e da Unasul contribuíram, efetivamente, para a resolução das crises; ao mesmo tempo, refletiu o surgimento da Unasul como um concorrente para a OEA na América do Sul (WEIFFEN, 2017, p. 193, tradução nossa)⁴⁰”. Em outros casos, as organizações

Chile has not applied for membership as the founders expected, and chains of value and regional industrial complexes have only developed outside the scope of the treaties - as in the automobile sectoral agreement between Argentina and Brazil. It would be unfair to ignore that Mercosur has accomplished other commendable goals such as facilitating the transition to democracy, locking in domestic economic reforms and consolidating a regional security community. But these did not require the transfer of sovereignty and can therefore be regarded as the result of cooperation rather than integration.

⁴⁰ No original: *The redundancy of OAS and UNASUR activities effectively contribute to a resolution of the crises; at the same time, it reflected the emergence of UNASUR as a competitor to the OAS in South America.*

regionais interpretaram de formas diferentes os acontecimentos, estabeleceram diretrizes e ações que não convergiram entre si, fato que abriu espaço para subversão de normas, bem como o estabelecimento de preceitos ambíguos. Foi o que ocorreu no caso do Paraguai em 2012 e no da Venezuela em 2013.

Por fim, o Paraguai em 2012 e a Venezuela desde 2013 são casos em que diferentes avaliações das organizações sobre a situação bem como os instrumentos escolhidos para lidar com elas diferem claramente, dificultando a solução das crises e criando ambiguidade normativa e subversão normativa. Nesses dois episódios, as ações sobrepostas para defender a democracia caracterizam-se por uma luta pela competência e pelo poder de definir a natureza da crise. A Venezuela é, até agora, o caso mais extremo em que as dinâmicas competitivas entre a OEA e a UNASUL vêm surgindo de forma drástica (WEIFFEN, 2017, p. 193, tradução nossa)⁴¹.

A importância das ideias de WEIFFEN (2017) para este trabalho reside no fato de que a autora, ao trazer casos concretos da sobreposição de instituições na América do Sul em outra área que não seja comércio e relações econômicas, abre a possibilidade para que esse referencial teórico seja utilizado sob diversas perspectivas, inclusive a da geopolítica.

No que se refere às análises sobre a sobreposição, alguns estudos concentram-se nos atores (Estados), procurando identificar as influências da sobreposição em suas ações e estratégias; outros centram nos efeitos que a sobreposição causa às instituições, investigando os inter-relacionamentos que serão gerados, as interações entre elas, bem como a consequência dessas ações no desenvolvimento/criação de novas instituições; e, por fim, alguns convergem para os efeitos positivos e negativos da sobreposição, procurando identificar as influências desses efeitos na efetividade de suas ações.

Os casos escolhidos por WEIFFEN (2017) foram analisados sob a ótica dos efeitos positivos e negativos em assuntos relativos à segurança internacional e defesa. Alguns estudos conduzidos sobre a integração regional da América do Sul analisam os efeitos da multiplicidade de instituições sobre a evolução da integração e sobre as próprias instituições. A conclusão é que os processos de integração da região não avançam, são frágeis e refletem a pouca importância que o tema recebe dos países.

⁴¹ No original: *Finally, Paraguay in 2012 and Venezuela since 2013 are cases where different organizations' assessments of the situation and the instruments chosen to deal with them clearly diverge, hampering a solution of the crises and creating norm ambiguity and norm subversion. In those two episodes, overlapping actions to defend democracy are characterized by a struggle for competence and for the power to define the nature of the crisis. Venezuela is so far the most extreme case where the competitive dynamics between OAS and UNASUR have drastically surfaced.*

Segundo WEIFFEN (2017, p. 180), os Estados não são atores passivos frente às instituições multilaterais, bem como não o são frente à multiplicidade de instituições, o que faz com que a sobreposição seja resultado da ação dos Estados membros.

A competição e o conflito geralmente não existem entre as organizações, mas entre os Estados que atuam através dessas organizações. Poder-se-ia, portanto, argumentar que não é a sobreposição de organizações regionais que leva à competição, mas que é a competição de poder entre estados/governos que implica em sobreposição institucional. No cenário regional, as mudanças de poder e o surgimento de poderes regionais e poderes regionais secundários são, portanto, variáveis moderadoras que interferem nas conseqüências da sobreposição institucional (WEIFFEN, 2017, p. 180, tradução nossa).⁴²

Assim, sob a ótica do Estado, o que ocorre na América do Sul é um ‘regionalismo modular’, que reflete a multiplicidade de atores, mesas de negociação, bem como a diversidade de temas e questões que podem ser, ou não, intrincados entre si (GARDINI, 2013).

No ‘regionalismo modular’, os Estados escolhem de qual iniciativa de integração regional desejam participar, refletindo seus interesses nacionais e prioridades de política externa em áreas específicas. A vantagem é destacar a complementaridade e compatibilidade. A desvantagem é que isso é um regionalismo de baixa capitalização, o que só é possível porque o nível de comprometimento e conformidade exigido é significativamente baixo (GARDINI 2013, tradução nossa).⁴³

Por baixo nível de comprometimento e conformidade, Gardini entende a preservação da soberania dos países, mesmo operando em um sistema estritamente intergovernamental. Isso é possível, pois na América do Sul as iniciativas de integração regional têm se assemelhado a acordos de cooperação, “[...] um instrumento mais flexível para os Estados trabalharem juntos em questões específicas, mantendo ciosamente a soberania. [...] O regionalismo modular captura não apenas a atual fragmentação na América Latina, mas também sua preferência por lidar com questões de interesse comum, preservando a soberania nacional (GARDINI, 2013, tradução nossa)⁴⁴”.

GARDINI (2013) e MALAMUD (2013) enxergam a sobreposição de organizações regionais de integração como algo negativo para o processo de integração da América do Sul, enfatizando seu potencial desintegrador para uma região já fragmentada. Os autores acreditam

⁴² *Competition and conflict generally do not exist between organizations, but between states that act through these organizations. One might thus argue that is not the overlapping of regional organizations which leads to competition, but that is power competition between states/governments which entails institutional overlap. In regional setting, power shifts and the emergence of regional and secondary regional powers thus are moderator variables impinging upon the consequences of institutional overlap*

⁴³ *In ‘modular regionalism’ states pick and choose membership of regional integration projects reflecting their national interests and foreign policy priorities in specific areas. The advantage is to highlight complementarity and compatibility. The disadvantage is that this is very low cap regionalism, which is possible only because the level of commitment and compliance required are significantly low.*

⁴⁴ *[...] a more flexible instrument for states to work together on specific issues while jealously maintaining sovereignty. [...] Modular regionalism captures not only the current fragmentation in Latin America but also its preference for dealing with issues of common interest by preserving national sovereignty.*

que os poucos ganhos conseguidos pelas iniciativas em curso podem ser prejudicados pelo conflito de mandato entre as organizações regionais existentes.

Observando a arquitetura existente na América do Sul, NOLTE (2014, p. 4-11) procurou identificar, sob o ponto de vista teórico, as características das iniciativas de integração da América do Sul. O autor utilizou, para isso, os conceitos de ‘Integração Regional’, ‘Cooperação Regional’ e ‘Governança Regional’ para tentar melhor caracterizar o processo existente na região. As diferentes formas de conceitualização demonstraram que não há consenso entre os autores sobre os modelos possíveis de regionalismo, apesar de haver conformidade na definição de regionalismo.

Dessa forma, autores como BÖRZEL (2013, p. 508), DE LOMBAERDE (2011, p. 38), VAN LANGENHOVE (2012, p. 18-20) definem a integração regional como um processo atrelado à existência de instituições supranacionais para as quais são delegados alguns poderes para elaborar decisões de alcance coletivo, enquanto a cooperação regional é entendida como uma forma de resolução de problemas coletivos em instituições intergovernamentais que recebem orientação direta dos Estados membros, o que significa que tais organizações regionais não possuem poder decisório, apenas executor. A governança regional é definida por SÖDERBAUM (2004, p. 422), JAYASURIYA (2004: 21-22 e 2009a, p. 321) e SCHIMMELFENNING (2006, p. 154) como um espaço de intensa interdependência, relacionado geograficamente a uma região construída por meio de fóruns, instrumentos políticos e organizações regionais que, gerenciam conflitos e alocam poderes, influências, distribuição de materiais de forma a criar uma representação ideológica da própria região. Normalmente está baseada em instituições intergovernamentais, semelhantes às existentes na cooperação regional (NOLTE, 2014, p. 5-7).

Para NOLTE (2014), a melhor forma de conceitualizar o regionalismo da América do Sul é analisá-lo sob a ótica da governança regional e os modelos possíveis, dada a sobreposição de organizações regionais que podem ser resumidos conforme tabela abaixo.

Tabela 3. Governança Regional (Complexo)

	Sinérgico	Cooperativo	Conflitivo	Segmentado
Integração Institucional	Organização regional central e outras organizações regionais estão	Organização regional central e outras organizações regionais estão vagamente integradas	Organização regional central e outras organizações regionais estão em parte vagamente	Organizações regionais são diferentes e em grande parte não relacionadas

	intimamente integradas		integradas e em parte em competição por membros ou mandatos	
Conflito entre normas	Normas centrais das organizações regionais estão integradas	Normas centrais não estão em conflito	Normas centrais estão em conflito	Normas centrais podem ou não estar em conflito
Constelação de atores (Estados)	Todos os atores relevantes (governos) apoiam as mesmas organizações, incluindo a organização regional central e o projeto regional associado a esta organização. Alguns atores menores podem estar fora da organização regional central, mas cooperam intimamente com ela	Nem todos os atores relevantes apoiam a mesma organização regional, mas eles cooperam e apoiam a organização regional central e o projeto regional associado a esta organização	Atores relevantes apoiam diferentes organizações regionais e promovem diferentes projetos regionais	Atores relevantes apoiam diferentes organizações regionais e promovem diferentes projetos regionais

Fonte: NOLTE (2014, p. 11).

A tabela 3 criada por Nolte é útil pois normatiza características importantes dos processos de regionalismo e permite, assim, caracterizar o processo de integração regional da América do Sul como segmentado.

1.4 AMAZÔNIA: ESCALA REGIONAL

É dentro deste cenário segmentado, com sobreposição de instituições que a escala regional da Amazônia está inserida. Reflete e é reflexo da existência de organizações regionais frágeis, construídas dentro de um contexto em que as iniciativas presidenciais ditam o tom e o ritmo das integrações e sendo muitas delas utilizadas para embasar propostas nacionais dos países com maior projeção na região. Dessa forma, a aproximação dos países amazônicos, iniciada pela diplomacia brasileira, é reflexo das percepções geopolíticas do país, bem como dos debates internacionais sobre o meio ambiente.

A gestão compartilhada da Amazônia, impulsionada pela Conferência de Estocolmo e diplomaticamente construída com a assinatura do TCA, era de grande interesse geopolítico para o Brasil. As tensões com a Argentina prejudicavam a imagem brasileira na América do Sul, tornando a aproximação com os países amazônicos estratégica.

O vigor diplomático brasileiro e a associação do crescimento econômico à política de defesa despertavam incerteza e desconfiança nos países sul-americanos. Os atritos com a porção do subcontinente com o qual o Brasil possuía fronteiras vivas e uma maior proximidade comercial despertou o receio de um possível isolamento do único país lusófono da região e forçou a diplomacia brasileira a voltar-se para parte setentrional da América do Sul. Era fundamental aproximar-se dos países andinos – já agrupados em um bloco regional – e mitigar ao máximo a imagem de *hermano imperialista* (NUNES, 2018, p. 218).

Além disso, as relações entre Brasil e Venezuela estavam deterioradas desde 1960 e a assinatura do TCA pôs fim aos atritos entre os dois países. As relações entre Brasil e Venezuela começaram a se deteriorar por conta de divergências envolvendo Cuba, República Dominicana e demais países afetados por golpes de Estado. A posição venezuelana, defendida pelo presidente Rómulo Betancourt, era a de condenar veementemente tais governos, enquanto o Brasil, com Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) defendia a autodeterminação dos povos, distanciando-se, assim, de qualquer ação que significasse ingerência nos assuntos domésticos desses países. A essa relação tensa, deve-se associar o embate entre Venezuela e Guiana (na época ainda controlada pelo Reino Unido) na região de Essequibo, que levou os venezuelanos à indignação. Em 1968, o governo brasileiro, um tradicional aliado da Venezuela, declarou neutralidade com relação à questão na reunião de trabalho do grupo latino-americano da ONU (NUNES, 2018, p. 189-190).

As pressões advindas dos debates internacionais sobre o meio ambiente, especificamente sobre a Amazônia, criaram o cenário ideal para que o Brasil iniciasse uma aproximação diplomática entre os países amazônicos, transferindo as atenções geopolíticas do Cone Sul para o norte. Essa concertação precisava romper o clima de desconfiança existente na América do Sul e a resistência à liderança brasileira em assuntos de interesse da região. Em março de 1977, o governo brasileiro iniciou um processo de consulta às chancelarias dos demais países amazônicos a fim de verificar a aceitabilidade de um tratado para a Amazônia. Inicialmente a Venezuela foi contra, visto que o país não queria se aliar a governos ditatoriais na região. Segundo NUNES (2018, p. 219), a Venezuela era o país com maior tradição democrática da América do Sul, o que a tornava resistente a uma concertação regional liderada pelo Brasil em plena ditadura militar, porém, a explicação para essa resistência pode residir no

fato de que o país desejava assumir o posto de liderança regional e temia que a articulação do Itamaraty a relegasse a uma posição secundária.

[...] a Venezuela aspirava um posto de maior proeminência no contexto global, condizente com a sua condição de grande fornecedora de petróleo e membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Visto que a proposta partira do Brasil, temia-se uma manobra do Itamaraty que pudesse legar aos demais negociadores um papel secundário (NUNES, 2018, p. 219).

Fatores geopolíticos fizeram a Venezuela romper essa resistência inicial. Como a possibilidade de um tratado foi bem recebida pelos demais países amazônicos, a Venezuela achou imprudente ficar desalinhada dos outros países do Pacto Andino (atual Comunidade Andina, do qual a Venezuela se retirou em 2006), porém o fator decisivo foi o temor de que os países amazônicos com os quais possui conflitos territoriais ganhassem força dentro de um bloco do qual o país não fazia parte (NUNES, 2018, p. 220).

Apesar da oposição inicial, a Venezuela se viu impelida pela conjuntura regional. A boa receptividade por parte dos demais países da Hileia – e a maioria era constituída de signatários do Pacto Andino – a colocava em uma posição delicada. Também não era conveniente manter-se afastada de um grupo de países do qual participariam dois com os quais tinha problemas de demarcação territorial (Colômbia e Guiana). Além do mais, interessava ao governo venezuelano ampliar sua zona de intercâmbio comercial e o mercado brasileiro não podia ser desprezado nem como importador nem como exportador (NUNES, 2018, p. 220).

No curto prazo a proximidade brasileira aos países amazônicos por meio do TCA foi apenas simbólica, visto que não havia infraestrutura de transportes para promover de fato uma aproximação entre os países, bem como não havia contingente populacional no norte brasileiro que justificasse uma ação mais incisiva neste sentido. Já o acercamento aos países do norte ajudava o Brasil a se conectar com o Pacto Andino, o que aumentou sua influência na região (NUNES, 2018, p. 189). Antes da concertação e assinatura do TCA o Brasil possuía diálogos secundários com a Colômbia, Equador e Venezuela. A região de Letícia (Colômbia) e Tabatinga (Brasil) se constituem como um centro populacional relevante na fronteira entre os dois países, mas são a exceção, pois há grandes vazios demográficos entre as zonas fronteiriças Brasil-Colômbia (NUNES, 2018, p. 262) que se repete na zona fronteiriça entre Brasil-Venezuela, tendo recentemente a cidade de Pacaraima entrado no radar dos dois países por conta da fluxo de refugiados venezuelanos para o Brasil. Alegando perseguições do governo de Nicolás Maduro, o Brasil passou a ser o destino de um número significativo de venezuelanos que fazem o processo de entrada no país por essa cidade. Isso demandou do governo brasileiro, por meio do exército, a organização da ‘Operação Acolhida’, que conta com acampamentos e a presença de militares e ONGs que visam acolher os refugiados que adentram o território brasileiro.

Essa fronteira foi alvo de grandes tensões em 2019, quando Nicolás Maduro posicionou blindados próximos da cidade de Pacaraima, em resposta ao apelo internacional feito por Juan Guaidó⁴⁵ para que os países enviassem itens de higiene e alimentação para o país por meio de ajuda humanitária, o que desagradou o governo de Maduro. Para impedir a entrada dos mantimentos, foi montada uma força tarefa de defesa na zona de fronteira que acabou ocasionando conflitos entre os civis venezuelanos. A situação ficou bastante tensa por algumas semanas, mas, atualmente, há um clima de normalidade por parte do governo brasileiro com relação a essa fronteira. Internamente, porém, há tensões, pois Pacaraima é uma cidade extremamente carente, com falta de recursos e que foi colocada no radar nacional por conta da Operação Acolhida. A cidade não possui infraestrutura nem para atender seus moradores e isso já provocou diversos embates entre brasileiros e venezuelanos, desmitificando a ideia da receptividade brasileira para com os estrangeiros.

O Equador não faz fronteira com o Brasil, o que ajuda a entender o motivo dos diálogos entre os países serem secundários. Porém o TCA ajudou a preparar o terreno para possíveis negociações, visto que entre as rotas prováveis para o Pacífico algumas incluem o Equador (NUNES, 2018, p. 262). Com a Guiana (independência em 1966) e o Suriname (independência em 1975) as relações são novíssimas e o TCA ajudou a inserir as nações recém independentes na América do Sul, além de garantir voz internacional para ambas.

Portanto, é possível identificar o que a concertação envolvendo o TCA significou para os países amazônicos, bem como o papel primoroso realizado pela diplomacia brasileira. Aproveitando-se da pressão internacional sobre as questões ambientais que afetavam a Amazônia, o Brasil aglutinou os países do norte da América do Sul em torno de um acordo conciso, que pretendia proteger os interesses dos países amazônicos e garantir suas soberanias sobre suas respectivas áreas florestais.

Assinado em 1978 o TCA é um documento de apenas 5 páginas que mais se assemelha a um contrato sobre a utilização compartilhada da bacia hidrográfica amazônica. Logo no início do tratado os países amazônicos pontuam a importância de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do ambiental do bioma amazônico. A ação conjunta nesse sentido é fundamental para garantir a soberania sobre a região e produzir efeitos mais concretos. O tratado manifesta também preocupação com a integração dos territórios amazônicos às

⁴⁵ Juan Guaidó é presidente da Assembleia Nacional da Venezuela e autoproclamou-se presidente do país em 23/01/2019, aumentando ainda mais as tensões políticas, visto que sua presidência foi reconhecida por diversos países do globo, isolando internacionalmente Nicolás Maduro.

respectivas economias nacionais, demonstrando clara preocupação com possíveis ingerências internacionais, principalmente após os debates internacionais sobre o meio ambiente conduzidos pelas nações europeias. Há claro entendimento por parte dos países amazônicos de que as experiências nacionais podem contribuir para as ações regionais, o que está exposto na primeira página do tratado. Essa é uma forma de excluir os demais países de atuarem na região, por meio de propostas ou ‘ajudas’.

A Guiana Francesa foi excluída do tratado, apesar do interesse da França em participar. A explicação para a exclusão é geopolítica, visto que segundo o critério do bioma ela estaria incluída e segundo o da bacia o Suriname e a Guiana deveriam ter ficado de fora. No momento da concertação do tratado, sentindo toda a pressão europeia para congelar o desenvolvimento econômico em prol do meio ambiente, não havia motivos para incluir a França na discussão de um tratado articulado para proteger a Amazônia da ingerência europeia e permitir que os Estados conseguissem colocar em prática suas políticas nacionais em prol do desenvolvimento econômico da Amazônia.

Apesar de o TCA prever o estabelecimento de pesquisas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, procurar integrar as ‘Amazônias’ nacionais aos seus respectivos países, proteger os ribeirinhos, bem como a fauna e a flora da região, há dois objetivos que se sobressaem de forma mais evidente.

O primeiro diz respeito à defesa da soberania dos Estados nacionais sobre a região, inclusive enfatiza que ajudas externas devem ser recebidas somente quando os países amazônicos julgarem necessário (TCA, artigo IX, parágrafo segundo). Dois artigos (XVIII e XIX) procuram garantir também a soberania individual de cada um dos membros do tratado, enfatizando claramente que o TCA não limitará a atuação internacional dos países. Nesse ponto, percebe-se a forma de atuação clássica dos países da América do Sul no que se refere às iniciativas de integração tratadas anteriormente neste capítulo. Elas não são mais importantes que os países individualmente e são relevantes para consolidar as iniciativas nacionais, dando a elas um corpo regional.

O segundo objetivo ressalta a navegabilidade dos rios amazônicos. A principal via de transporte na Amazônia é a fluvial e o TCA traz alguns artigos que visam garantir a navegabilidade nos rios entre os países amazônicos, além de abrir caminhos para futuros diálogos sobre o desenvolvimento de uma infraestrutura de transportes conjunta, o que acabou se concretizando décadas depois com as obras da IIRSA. Aqui também se tem a atuação clássica

dos países sul-americanos, que conseguem concretizar em conjunto projetos de infraestrutura, mas não avançam em outras frentes da integração/cooperação.

A assinatura do TCA envolveu e desencadeou diversos debates entre os países membros, notadamente no que se refere à área de cobertura, ou mais precisamente o que é considerado como amazônico para cada um dos países, bem como o tratamento à questão indígena pelos Estados nacionais.

Com relação ao que seria considerada como Amazônia e, conseqüentemente a área de abrangência do tratado, cada país utilizou uma metodologia própria, normalmente a mesma utilizada nacionalmente para definir a Amazônia. Assim, para o Brasil, a área inserida no TCA foi a Amazônia Legal (definida pelo art. 2º da Lei 1806 de 1953⁴⁶) e para o Equador as províncias de Sucumbíos, Francisco de Orellana, Napo, Pastaza, Morona-Santiago e Zamora-Chinchipe (Ley de División Territorial de la Región Oriental de 19 agosto de 1925) (NUNES, 2018, p. 235).

Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela definiram internamente o que seria considerado como Amazônia para fins do TCA depois da sua respectiva assinatura.

A Bolívia considera, como Amazônia, a totalidade do departamento de Pando, a província de Iturrealde do departamento de La Paz e as províncias de Vaca Díez y Ballivián do departamento del Beni, definido por meio do parágrafo II do art. 390 da Constituição de 2009 (NUNES, 2018, p. 235).

A Amazônia Legal para a Colômbia foi definida em 1986 (art. 1º do Decreto 3.083/1986) e inclui os departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainia, Guaviare e Vaupés (NUNES, 2018, p. 235).

A definição da Amazônia nacional do Peru é bastante detalhada. Baseada no artigo 3.1 da Lei 27.037 de 1998 inclui: os departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas y San Martín; os distritos de Sivia y Ayahuanco da província de Huanta y Aina, San Miguel y Santa Rosa da província de La Mar do departamento de Ayacucho; as províncias de Jaén y San Ignacio do departamento de Cajamarca; os distritos de Yanatile da província de Calca, a

⁴⁶ A Amazônia Legal brasileira definida pela Lei de 1953 era menor do que a atual, pois considerava “[...] parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º” (<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>). Acesso em 07 de jun. de 2020). Atualmente a Amazônia Legal é formada pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e Maranhão (porção a oeste do meridiano de 44º).

província da Convención, Kosñipata da província de Paucartambo, Camanti y Marcapata da província de Quispicanchis, do departamento de Cusco; as províncias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañon y Pachitea, assim como os distritos de Monzón da província de Huamalíes, Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, Huánuco y Amarilis da província de Huánuco, Conchamarca, Tomayquichua y Ambo da província de Ambo do departamento de Huánuco; as províncias de Chanchamayo y Satipo do departamento de Junín; a província de Oxapampa do departamento de Pasco; os distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y e San Gabán da província de Carabaya y San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara y Alto Inambari, Sandia y Patambuco da província de Sandia, do departamento de Puno; os distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu da província de Tayacaja do departamento de Huancavelica; o distrito de Ongón da província de Pataz do departamento de La Libertad; e o distrito de Carmen de la Frontera da província de Huancabamba do departamento de Piura (NUNES, 2018, p. 235-236).

Para a Venezuela, a Amazônia objeto de aplicação do TCA é o Estado do Amazonas, embora outros estados venezuelanos possuam características amazônicas que possibilitariam a ampliação do conceito da Amazônia Legal. O Decreto 478, de 8 de janeiro de 1980, dispõe sobre as regiões administrativas do país, sendo que uma delas é a Guayana, formada pelos estados de Bolívar, Amazonas e Delta Amacuro (NUNES, 2018, p. 236).

A Guiana e o Suriname não possuem legislação específica para determinar o que seriam suas respectivas Amazônia Legal e como não integram a bacia Amazônica para efeitos do TCA consideram-se as áreas de floresta tropical dos dois países.

Apesar do entusiasmo inicial com a assinatura do TCA, em termos práticos ele proporcionou poucos efeitos, visto que o engajamento dos membros foi pequeno. Na prática, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, membros do Pacto Andino, priorizaram esse bloco como meio de criar e firmar sua identidade política regional. Assim, o TCA viu-se esvaziado em sua missão integradora, promovendo avanços apenas nas questões da navegabilidade dos rios e na definição do espaço amazônico. Por ser um tratado, não havia prazo nem previsão para reuniões regulares, o que acabou relegando a iniciativa para segundo plano.

Conclui-se que as razões fundamentais para a assinatura do TCA foram as seguintes: o anseio de afirmação de soberania sobre o território e os recursos naturais, a fim de garantir a continuidade dos projetos econômicos na região e afastar o fantasma da internacionalização; o desejo de apresentar à sociedade internacional um documento que resguardasse a exclusividade da gestão dos problemas amazônicos em sintonia

com a proteção ambiental; e, finalmente, a preocupação brasileira com um possível isolamento em virtude da construção da barragem de Itaipu (NUNES, 2016, p. 223).

O TCA atingiu seu objetivo geopolítico, pois organizou regionalmente os países amazônicos em torno da defesa da soberania nacional na região, como a exploração da navegação fluvial pelos membros, de uma forma bastante sul-americana. É um acordo *ad hoc*, elaborado para criar uma identidade político-regional, mas com pouca efetividade e completamente dependente das iniciativas nacionais dos membros. Seguindo os processos de integração regional dos anos 1990, realizados no contexto da globalização, os membros do TCA criaram a OTCA em 1998, proporcionando corpo jurídico e maior possibilidade de atuação no que se refere aos debates e projetos para a Amazônia. Os membros da OTCA são os mesmos da TCA, o que exclui a Guiana Francesa também desta iniciativa. A sede da organização fica no Brasil, mais especificadamente em Brasília, e foi criada uma Secretaria Executiva para dar mais efetividade às ações da organização. Assim, a agenda de ação definida nas reuniões com os presidentes dos países seria aplicada e conduzida sob a responsabilidade da Secretaria Executiva.

Com base em um documento⁴⁷ da própria OTCA, elaborado em 2003 por dois consultores externos – Antonio Aníbal Quiroga e Jacques Marcovich – a organização apresentou 3 fases de desenvolvimento que refletem os debates internacionais, a percepção da América do Sul sobre a integração regional e a tendência regional pela sobreposição de instituições. SIMÕES (2012) acrescenta mais duas fases ao desenvolvimento da OTCA, incorporando os progressos recentes. Assim, a ampliação da instituição é composto por 5 fases, que além de ajudar a compreender o aspecto regional da Amazônia, exemplificam as características e desafios do processo de integração da América do Sul.

A primeira fase da OTCA compreende o período de 1979 – 1989 e é considerada uma etapa defensiva/protecionista, calcada nas discussões ambientais que deram origem ao TCA, denominado pela própria organização como uma fase embrionária da OTCA. A segunda fase abrange o período de 1989 – 1994, fase anterior à criação da OTCA, mas julgada parte do seu desenvolvimento, vista como uma etapa de fortalecimento político, pois é o momento em que

⁴⁷ O documento encontrava-se disponível no site da OTCA até 2018, época em que a autora pode ler e debater com a aluna Lizzie Novaes dentro do escopo de uma iniciação científica realizada no Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Apesar de ter referência documental (QUIROGA, A. A. e MARCOVITCH, J. *Lineamentos estratégicos para La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* – OTCA. Brasília: Secretaria Permanente de la OTCA. 2003), o texto não está mais disponível na página da OTCA. Lizzie fez duas visitas à OTCA, mas não conseguiu obter uma cópia deste texto, e portanto, para fins deste trabalho, será utilizado o artigo publicado por Silva (2013) que apresenta uma visão muito fiel do documento original e está disponível para consultas públicas.

as comissões previstas no TCA são ativadas e os presidentes dos países membros retomam o compromisso político com o Tratado (SILVA, R., 2013, p. 537-540). É importante salientar que os documentos demonstram que, durante os 10 primeiros anos, o TCA manteve-se praticamente inativo e o interesse no Tratado só foi retomado quando a Eco-92 estava próxima e que o assunto ambiental e, conseqüentemente, a preservação da Amazônia estava em vias de voltar ao debate internacional de forma organizada, sob a chancela da ONU. Nesse sentido, considerar essa fase como fortalecimento político é adequada, visto que os países sabiam que seriam confrontados e pressionados pela comunidade internacional a dar respostas sobre as questões amazônicas, em um momento em que

[...] renova-se o interesse pela Amazônia como uma fronteira de expansão para as atividades econômicas, uma ampla oportunidade para a promoção do desenvolvimento, agora justificado pelo viés da sustentabilidade. Então, como resultado da renovação do compromisso político, os países ativaram e ampliaram as ações das Comissões Especiais da Amazônia, e iniciaram o estabelecimento de canais de cooperação entre órgãos dos governos amazônicos, como também com agências internacionais, aumentando a troca de experiências e captando apoio financeiro (QUIROGA; MARCOVITCH, 2003). (SILVA, R., 2013, p. 540).

O fortalecimento político nessa fase era necessário, visto que a inatividade do TCA refletia o aumento das queimadas na floresta Amazônica, além da repercussão internacional causada pelo assassinato de Chico Mendes, ambientalista e líder dos seringueiros com reputação internacional, o que pressionava os países amazônicos a adotar uma ação coordenada. Foi lançada a “Declaração de Manaus sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, um documento que permitia aos países amazônicos posicionamento a respeito dos temas que seriam discutidos na Eco-92. A falta de resultados práticos foi justificada pela rotatividade no cargo da Secretaria *Pro Tempore*, o que quebrava os processos e discussões, pois a passagem do cargo de um país para outro resultava em procedimentos burocráticos que consumiam tempo e esforço dos envolvidos (SILVA, R., 2013, p. 541).

A Secretaria Pro-Tempore localizou-se nos seguintes países: Peru (1980-1983); Bolívia (1983-1986); Brasil (1986-1988); Colômbia (1988-1990); Equador (1990-1994); Peru (1994-1997); Venezuela (1997-2000); Bolívia (2000-2003). Em cada uma dessas ocasiões a SPT funcionou em estruturas governamentais do país sede, geralmente o Ministério das Relações Exteriores, o que comprometeu a sua capacidade de coordenar as atividades dos órgãos do Tratado, dadas as acentuadas diferenças econômicas e institucionais entre seus países signatários e a conseqüente dificuldade em conferir continuidade às suas políticas (TORRECUSO, 2004, p. 62 in SILVA, R., 2013, p. 541).

Essa inconstância nas atividades, atrelada às dificuldades de angariar recursos financeiros para colocar projetos e ideias em funcionamento, foram associados à baixa efetividade da instituição e é dentro desse escopo que os países amazônicos decidiram

transformar o TCA em OTCA, o que deu início à terceira fase que vai de 1995 – 2002, conhecida como fase de amadurecimento.

Neste período, institucionalmente a OTCA estava criada, visto que a reunião ministerial que instituiu a Secretaria Permanente ocorreu em 1995 e o protocolo de Emenda ao Tratado foi aprovado em 1998. Porém, na prática, a organização ganhou um corpo institucionalizado a partir do momento em que começou a operar fisicamente nas dependências do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2003 (SILVA, R., 2013, p. 542). De 1995 até 2002 os trabalhos se concentram em colocar em operação a OTCA, partindo-se do princípio que a partir do pleno funcionamento da instituição a cooperação amazônica avançaria, o que durante o período não ocorreu. Foram definidos os orçamentos, a sede, as atribuições da Secretaria Permanente, quem a ocuparia, ou seja, questões burocráticas da organização com pouco impacto sobre a Amazônia, que passou a ocupar a posição de destaque nas discussões durante os anos de 2002 até 2009, considerada a fase de intensificação dos acordos diplomáticos.

É nessa fase que as ações amazônicas começam a ganhar corpo, no sentido de criar a ‘identidade amazônica’ por meio de projetos compartilhados nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, questões indígenas e infraestrutura de transporte. Essa atuação mais coordenada se refletiu também no âmbito internacional, com a participação dos países amazônicos no Fórum das Nações Unidas sobre Florestas, que teve o mérito de demonstrar para a comunidade internacional uma participação efetiva, consensual, bem como uma posição consolidada por parte destas nações (SIMÕES, 2012, p. 40). O que se percebe é que naquele momento a OTCA estava de fato funcionando como uma organização regional, com peso e força para defender internacionalmente os assuntos de seu interesse. Assim, foram criadas ações e projetos para colocar em prática a gestão compartilhada de recursos hídricos, a regulamentação da navegação fluvial, a promoção de direitos das comunidades indígenas e o debate sobre ciência e tecnologia, além de propriedade industrial e intelectual dos recursos existentes na Amazônia (SIMÕES, 2012, p. 40).

Durante esse período, iniciou-se a discussão, elaboração e aprovação do Plano Estratégico da OTCA⁴⁸, que abordou, pela primeira vez, assuntos relativos à defesa conjunta, ou ao menos coordenada, da Amazônia. A Declaração de Manaus, de 14/09/2004 informou que os países amazônicos decidiram:

⁴⁸ Aprovado conforme Ata da VIII Reunião de Manaus e da Declaração de Manaus, de 14/09/2004. Atas disponíveis no site da OTCA, na publicação Base Jurídica da OTCA 2003-2012. Disponível em <http://www.otca-oficial.info/library/details/49>. Acesso em 01 de jun. de 2020.

[...] promover reuniões ministeriais temáticas com o objetivo de promover o diálogo político sobre questões específicas de interesse dos Estados membros da OTCA. Nesse sentido, os Ministros apontaram como áreas indicativas de interesse comum aquelas relacionadas à **Defesa e Segurança Integral da Amazônia**, Desenvolvimento Social, Infraestrutura e Integração Física, Comércio e Integração, Ciência e Tecnologia, Biodiversidade e Propriedade Intelectual (artigo 10 da Declaração de Manaus. OTCA, 2013, grifo nosso, tradução nossa⁴⁹).

A Declaração de Manaus também previa a possibilidade de uma cooperação para o monitoramento conjunto da Amazônia, com um papel de destaque para o Brasil, pois pretendia-se utilizar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), ambos desenvolvidos pelo país.

[...] potencial de cooperação entre os Estados-Membros, com base nos sistemas de sensores remotos como o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM); e, saúda as ações bilaterais em andamento entre o Brasil e os outros Estados Membros para estabelecer a condições de acesso às informações geradas por esses sistemas (artigo 9 da Declaração de Manaus. OTCA, 2013, tradução nossa⁵⁰).

Dando sequência às discussões sobre a defesa da Amazônia em julho de 2006, na Colômbia, ocorreu a I Reunião de Ministros da Defesa dos países membros da OTCA, com o objetivo de ampliar os princípios da cooperação para o âmbito da segurança e defesa. Os assuntos tratados foram os crimes transfronteiriços (tráfico de drogas, de armas, munições, de animais e de recursos da flora e fauna amazônica) e o sistema de vigilância e proteção da Amazônia.

Naquela ocasião, reconhecendo a necessidade de enfrentar os temas de Segurança e Defesa na região amazônica, o representante peruano apresentou a proposta de criação de uma Comissão Especial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia, recebendo o beneplácito da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Suriname, recomendando à próxima Reunião de Ministros de Relações Exteriores da OTCA, a criação desta comissão especial com base no Artigo 24 do Tratado de Cooperação Amazônica com a finalidade de apoiar as políticas setoriais dos eixos da OTCA. (OTCA, 2007) (ARAÚJO, 2018, p. 61).

A criação da Comissão não avançou, porém o que chama a atenção é o fato de o site da OTCA possuir uma seção (*info/news*) que compila as notícias de jornais que mencionam os fatos sobre a organização. Porém não há menção sobre essa reunião, apesar de ela constar em

⁴⁹ No original: *DECIDEN, promover reuniones ministeriales temáticas con el propósito de avanzar en la interlocución política sobre cuestiones específicas de interés de los Estados Miembros de la OTCA. En ese sentido, los Ministros señalaron como áreas indicativas de interés común las relativas a Defensa y Seguridad Integral de la Amazonia, Desarrollo Social, Infraestructura e Integración Física, Comercio e Integración, Ciencia y Tecnología, Biodiversidad y Propiedad Intelectual.* (OTCA, 2013). Disponível em <http://www.otca-oficial.info/library/details/49>. Acessado em 01 de jul. de 2020.

⁵⁰ No original: *el potencial de cooperación entre los Estados Miembros, con base en los sistemas de sensores remotos como el Sistema de Vigilancia de Amazonía (SIVAM) y el Sistema de Protección Amazónica (SIPAM); y, saludan con satisfacción las acciones bilaterales en curso entre Brasil y los otros Estados Miembros para establecer las condiciones de acceso a las informaciones generadas por esos sistemas.* (OTCA, 2013). Disponível em <http://www.otca-oficial.info/library/details/49>. Acessado em 01 de jul. de 2020.

diversas reportagens de jornais, que inclusive mencionam a possível Comissão Especial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia no âmbito da OTCA.

SILVA, R. (2013, p. 544-545) aponta para outra característica desta fase da OTCA: a sua atuação com características supranacionais, o que desagradou os países membros, provocou o afastamento da Secretária Geral Rosália Arteaga Serrano, equatoriana, que conduziu a organização de 2002 a 2007 e deu início à fase que vai de 2009 – 2014, conhecida como relançamento da OTCA.

A supranacionalidade da OTCA consistiu na assinatura de diversos acordos binacionais, principalmente na área ambiental, sem o consentimento dos países membros. Assim, a organização estava atuando com uma liberdade característica de instituições supranacionais sem ter mandato para isso. A crise gerada por essa condução levou ao afastamento da Secretária Geral e a uma vacância do cargo por dois anos. Os países membros não conseguiam chegar a um consenso sobre qual país deveria ocupar o posto de liderança da OTCA.

Tem-se aqui um ponto preocupante. Se os países não conseguem decidir de forma rápida, clara e eficiente quem será o indicado ao posto mais elevado de uma organização, quais resultados podem ser esperados, em termos concretos, dessa instituição? Após dois anos de impasse, decidiu-se pela realização de um sorteio, que determinaria qual país poderia indicar o nome para o cargo de Secretário Geral da OTCA. O sorteado foi o Peru, que indicou o embaixador Manuel Picasso Botto (SILVA, R., 2013, p. 546).

O processo conturbado envolvendo a eleição da Secretaria Geral da OTCA apontou a necessidade de repensar a organização e seus objetivos, dando origem à Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, lançada em 2010.

O relançamento da OTCA representava uma tentativa de se resgatar a imagem de uma instituição que possui legitimidade para negociar ou, ao menos, representar os países amazônicos, além de reforçar a instituição como um espaço para que as negociações políticas sobre a Amazônia aconteçam. Como característica deste processo de relançamento da OTCA teve-se a reafirmação com os princípios do multilateralismo e, principalmente, a subordinação da organização aos interesses nacionais dos países membros.

A Declaração de El Coca, de 03/05/2013 apresentou os novos delineamentos da OTCA. A preocupação com a questão indígena era explícita, e os indígenas apareceram em diversos

momentos como interlocutores ativos das questões amazônicas (itens 10, 11, 30, entre outros). Houve uma clara preocupação em relacionar os princípios de soberania com o direito internacional e o ordenamento jurídico interno dos países membros (item 4), procurando deixar claro que a questão amazônica é dos países amazônicos membros da OTCA. Nos preâmbulos da declaração, menciona-se claramente que a Amazônia é um Patrimônio Natural dos países membros da OTCA, procurando, assim, desvincular esta terminologia do restante do mundo. Seguindo o discurso da época, a OTCA se comprometia com os princípios da cooperação Sul-Sul, além de deixar explícito a intenção de atuar de forma ativa com as duas maiores iniciativas de integração regional da América do Sul: Mercosul e Comunidade Andina. Não havia na declaração qualquer menção às questões de defesa, desaparecendo, portanto, possíveis parcerias com o SIVAM e SIPAM. É nesse momento que se percebem os efeitos do processo de integração segmentada e da sobreposição de instituições sobre a Amazônia, visto que tais forças afetam a OTCA e, portanto, as iniciativas de atuação regional da Amazônia.

Do ponto de vista geopolítico, não há como abolir ou se esquivar das organizações regionais e internacionais, o que confere à OTCA um papel estratégico para os países amazônicos. Pertencer a uma ou a várias dessas instituições passa a imagem de comprometimento com as regras internacionais, além de inibir ideias e pensamentos de que o país é um contestador das normas internacionais. “Robert Keohane, entre muitos outros, afirmou que os países da América Latina são mais tomadores do que criadores de regras globais (TUSSIE, 2009, p. 170, tradução nossa)⁵¹”. O lado negativo de algumas organizações é que elas reduzem o poder de atuação do Estado. Essa limitação pode ser intensa, como é o caso da União Europeia, em que as decisões dos Estados nacionais estão subordinadas às diretrizes dos órgãos multilaterais criados e gerenciados pelo bloco, ou mais suave, como o Mercosul, no qual os países estabelecem alguns compromissos conjuntos e têm suas ações pontualmente subordinadas pelas secretarias e órgãos do bloco, mas não suas políticas nacionais.

Segundo Malamud (2013, p.9)

Os estadistas sabem que a soberania não é abandonada pela assinatura de documentos para que eles possam continuar a estabelecer e relançar organizações regionais sem integrar nada, e podem usar o regionalismo como um recurso político para alcançar outros objetivos, como visibilidade internacional, estabilidade regional e legitimidade do regime (MALAMUD, 2013, p.9, tradução nossa)⁵².

⁵¹ No original: *Robert Keohane, amongst many others, have made the point that Latin American countries are takers rather than makers of global rules.*

⁵² No original: *Statesmen know that sovereignty is not relinquished by signing papers so they are free to continue to establish and relaunch regional organizations without integrating anything, and they can use regionalism as a foreign policy resource to achieve other ends such as international visibility, regional stability and regime legitimacy*

Portanto, a formação e consolidação da identidade amazônica em escala regional está atrelada à criação de uma organização regional que tenha força para conduzir projetos de forma coordenada, apresentar respostas conjuntas à comunidade internacional aos questionamentos sobre a Amazônia e ter força política para ser ao menos atuante na agenda internacional ambiental e dos direitos e proteção dos povos indígenas. Ocorre que esse papel, que deveria ser da OTCA, não é realizado, como consequência da forma como as iniciativas de integração regional ocorrem na região. A própria OTCA, inclusive, fornece um bom exemplo para ilustrar a forma com a América do Sul lida com as questões de integração regional. Em 30 anos de existência, foi lançada e relançada, e, ao invés do corpo administrativo da organização, bem como os países se dedicarem à realização de projetos amazônicos, dedicaram tempo, esforço e dinheiro para estruturar administrativamente uma instituição que tem baixa representação regional e finaliza poucos projetos. O momento mais produtivo da OTCA, inclusive, provocou uma crise institucional de grandes proporções, fato anteriormente relatado sobre a gestão da equatoriana Rosalia Arteaga Serrano. Com uma gestão marcada por parcerias com diversas organizações internacionais, Rosalia foi afastada do cargo justamente por fazer a organização atuante e forte, principalmente nos assuntos relacionados à proteção do meio ambiente.

O que ocorria, e no caso gerava críticas, era a pró-atividade da Secretária Geral, que por vezes, agia com demasiado protagonismo nos processos de tomada de decisão e de representação internacional da OTCA. Esta postura resultava na dinamização de algumas atividades, mas, por outro lado, feria a legitimidade da instituição como representante unicamente do consenso entre os países amazônicos, portanto, sem autonomia institucional e decisória. Assim, pudemos deduzir que um dos motivos da saída de Rosalia e da posterior crise institucional tenha sido esta postura pró-ativa da Secretária Geral, não condizente com a configuração da cooperação regional amazônica, marcada pelo multilateralismo. Cientes disto, tornam-se compreensivas e pertinentes as palavras de Pires (2011): Um ponto a ressaltar nesse sentido é que a Organização, mais particularmente o Secretariado, deve continuar mantendo sua postura de animador e de colaborador, ou seja, de elo entre os países para a agenda comum, e nunca a de um agente à parte, acima ou abaixo dos demais (PIRES, 2011, p. 12) (SILVA, R., 2013, p. 544).

Sob a ótica sul-americana, as organizações regionais são criadas para dar força à região e garantir certa autonomia nas políticas conduzidas internamente, bem como no estabelecimento da agenda de prioridades dos países, porém não devem, em momento nenhum, se tornarem amarras para a execução dessas mesmas agendas. Assim, ao invés de se comprometerem com uma organização regional ampla (que envolva todos os países sul-americanos), forte (que possua secretarias e órgãos com poder de limitar/ditar a condução de políticas na esfera nacional) e atuante (que envolva diversos setores e segmentos, como por exemplo, comércio, infraestrutura, defesa, integração social, legislação etc.), os países preferem gerenciar uma multiplicidade de organizações que, se por um lado se sobrepõem, por outro

resolvem problemas específicos e criam estruturas operacionais que podem ser utilizadas quando necessário. Percebe-se, então, que há uma tendência a manter a instituição frágil – como ocorre com as demais organizações regionais da América do Sul pois, sendo vulnerável, seu alcance é limitado e Estados continuam sendo o centro decisório regional. Porém, a cada novo problema de grande envergadura é necessário um novo esforço de concertação regional, fato que pode explicar as mudanças estruturais feitas na própria OTCA, bem como a diversidade de instituições de integração na América do Sul. É nesse ponto que a sobreposição de instituições começa a atuar e, no caso específico da Amazônia, a criar alguns gargalos. O primeiro deles refere-se à defesa da Amazônia. Na Declaração de Manaus de 2004, a OTCA se comprometeu com a discussão conjunta dos assuntos relacionados à defesa amazônica, bem como o início de possíveis parceiras para a extensão do SIVAM e SIPAM para os demais países. No relançamento da OTCA em 2014, a Declaração El Coca não mencionou mais o assunto defesa, muito provavelmente porque em 2008 os países sul-americanos criaram a Unasul e com ela o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). A ideia original de Chávez era criar, no âmbito da Unasul, uma instituição semelhante à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que foi rejeitado pelos militares dos países sul-americanos. Não há interesse em desenvolver estruturas conjuntas de defesa e a cooperação acontece na troca de informações estratégicas e exercícios conjuntos de treinamento. O CDS previa também que os países informassem seus gastos com defesa para fins comparativos, mas nem isso foi plenamente implantado, pois foi visto pelos militares como informação estratégica.

O exame da realidade política e geopolítica do mundo atual revela, portanto, que ressaltado o que de modo geral ocorre em organizações e alianças militares interestatais como a OTAN, com estratégia, comando, orçamento, instalações e tropas conjuntas e em condições de operar em tempos de paz e especialmente de guerra, nenhum estado sul-americano ou não estará disposto a compartilhar, em nome de presumidas afinidades ideológicas ou políticas, estratégias de defesa e poder militar. E isso especialmente em um mundo marcado pela fragmentação, ameaças, tensões e riscos de todo tipo e escalas como o atual (COSTA; VASCONCELOS, 2018, p. 30).

Desta forma, ao tentar criar um mecanismo de defesa que envolvesse toda a América do Sul, os debates e projetos para a defesa da Amazônia foram deixados de lado, pensando-se que seriam englobados dentro de uma escala maior. O fracasso da Unasul, justamente por sua ambição regional centralizadora, deixou um gargalo preocupante. Atualmente a OTCA encontra-se hibernando e não há projetos nem discussões sobre a defesa da Amazônia. Nesse caso específico, a sobreposição de instituições trouxe um prejuízo aos assuntos amazônicos.

Já no que se refere à infraestrutura, a sobreposição de instituições apresentou ganhos para os países amazônicos. Por meio das obras e projetos da IIRSA e Conselho de Infraestrutura

e Planejamento (COSIPLAN) a infraestrutura de transportes da Amazônia apresentou um grande salto, pois melhorou a integração física entre os países amazônicos e auxiliou a interligação de cada uma das partes da ‘Amazônia local’ a seus respectivos Estados nacionais.

Apesar das dificuldades imposta à atuação articulada regionalmente entre os países amazônicos é possível identificar alguns avanços, mesmo que lentos e concentrados em alguns segmentos. O primeiro deles refere-se à sistematização, por parte dos países membros, de seus respectivos povos originários, visto que os dilemas internacionais sobre a questão indígena afetavam a todos de forma igualitária. Há um componente geopolítico nessa decisão, visto que no passado os debates acerca dos povos indígenas na Amazônia centravam-se na ameaça advinda da presença de tribos indígenas em áreas próximas das zonas fronteiriças. Algumas fronteiras amazônicas cortam as comunidades indígenas que, por serem de mesma etnia, atravessam de forma corriqueira fronteiras internacionais, o que durante um tempo, chegou a despertar o temor de que essa movimentação pudesse desencadear a criação de uma ‘zona neutra’, e diminuir a soberania dos Estados na Amazônia. “Quando a mesma etnia encontra-se nos dois lados da fronteira, essa situação poderia, em longo prazo, justificar uma interferência internacional para declarar uma “zona neutra”, relativizando a soberania dos Estados fronteiriços (BECKER, 2004, p. 157-158)”. Segundo BECKER (2004, p. 158), a existência de ONGs internacionais, com forte atuação junto aos povos indígenas e grande influência política constituem-se como uma preocupação adicional nesta questão geopolítica.

Atualmente essa preocupação com relação às ‘zonas neutras’ está mais centrada nas discussões militares, visto que o debate internacional está direcionado para a “[...] crescente conscientização mundial e nacional quanto à necessidade de reconhecer os direitos de povos indígenas e tribais e seu rico patrimônio cultural (BECKER, 2004, p. 158)” que podem ser utilizados para atender aos interesses geopolíticos de países de fora da América do Sul, na medida em que essa consciência também é uma forma de limitar a soberania dos Estados (BECKER, 2004, p. 158).

Sob a OTCA houve um comprometimento dos países amazônicos com a definição legal de mecanismos nacionais para a proteção dos povos indígenas, como forma de preservar a região como um todo. Aqui, percebe-se, na prática, algumas das características anteriormente apontadas sobre as iniciativas de integração da América do Sul, na medida em que não há interesse em se discutir esta questão em conjunto, o que poderia fortalecer os países

amazônicos. Percebe-se então que o nacional está sempre acima do regional, o que está em consonância com o exposto anteriormente no trabalho.

A fragmentação das iniciativas nacionais, no que se refere à questão indígena, levou à heterogeneidade no tratamento desta questão por parte dos países amazônicos. Assim, na Bolívia, Equador, Venezuela e Colômbia, a questão indígena está bem detalhada em suas respectivas Constituições, enquanto na Guiana e no Suriname não há menção à esse assunto. Bolívia (Constituição de 2009) e Equador (Constituição de 2008) são Estados plurinacionais e “[...] atribuíram status constitucional a princípios e valores de seus povos originários. No preâmbulo da Constituição equatoriana, encontra-se referência a *Pacha Mama* e a meta social de alcançar o *sumak kawsay (buen vivir)* (NUNES, 2018, p. 166)”. A Constituição da Venezuela (1999), apesar de ser mais antiga, prevê “[...] um conjunto expressivo de direitos atribuídos aos povos indígenas e coloca em relevo os idiomas dos povos nativos (NUNES, 2018, p. 166).” A Constituição da Colômbia (1999), apresenta um número significativo de artigos dedicados à questão indígena (art. 171, 246, 286, 329 e 330), e

“De acordo com o índice de legislações indígenas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Colômbia ocupa o primeiro lugar na qualidade de sua legislação em matéria de direitos culturais, econômicos, territoriais e ambientais, e o primeiro lugar na qualidade geral da legislação indígena [...] (NUNES, 2018, p. 175. Tradução nossa⁵³).”

O Peru, apesar de ter uma população indígena bastante significativa (aproximadamente 45% da população é indígena, 15% são descendentes de europeus, enquanto o restante é mestiço⁵⁴), possui apenas um artigo na Constituição (Constituição de 1993) dedicado aos povos originários (artigo 89), que apesar de curto, estabelece a autonomia e direitos garantidos no que se refere à propriedade das suas terras e a sua identidade cultural.

Artigo 89: Comunidades Camponesas e Nativas As Comunidades Camponesas e Nativas têm existência legal e são entidades legais. Eles são autônomos em sua organização, no trabalho comunitário e no uso e disposição gratuita de suas terras, bem como econômica e administrativamente, dentro da estrutura estabelecida por lei. A propriedade de suas terras é imprescritível, exceto no caso de abandono previsto no artigo anterior. O Estado respeita a identidade cultural das comunidades camponesas e nativas (Constituição Peru, 1993, tradução nossa⁵⁵).

⁵³ No original *Según el índice de legislaciones indígenas del Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia ocupa el primer lugar en calidad de su legislación en materia de derechos culturales, económicos, territoriales y ambientales, y el primer lugar en calidad general de la legislación indígena [...]*

⁵⁴ <http://www.ipsnews.net/2006/10/peru-indigenous-people-ignored-even-by-the-statistics/>. Acesso em 23 de jun. de 2020.

⁵⁵ No original: *Artículo 89: Comunidades Campesinas y Nativas Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.* Disponível em: <https://peru.justia.com/federales/constitucion-politica-del-peru-de-1993/titulo-iii/capitulo->

Apesar desse compromisso claro com os povos indígenas, o Peru encontra-se atrás da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela, que estabelecem “[...] o reconhecimento da “justiça indígena”, a participação política ativa dos povos nativos e o reconhecimento das áreas indígenas com unidades político-territoriais (NUNES, 2018, p. 167)”.

O Brasil dedica um capítulo para os povos indígenas, mais especificamente os artigos 231 e 232 da Constituição de 1989. A exemplo do que ocorre no Peru, há compromisso por parte do Estado brasileiro com a cultura indígena, bem como seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A demarcação, proteção e o cumprimento da lei são de responsabilidade do governo brasileiro.

O Suriname e a Guiana, conforme mencionado anteriormente, não tratam de assuntos indígenas em suas respectivas constituições, porém na Guiana há um Ministério para Assuntos Indígenas, bem como leis que seguem os princípios internacionais do *Amerindian Act* de 2005 (NUNES, 2018, p. 167).

O estabelecimento de instrumentos jurídicos claros para definir os povos indígenas e os mecanismos utilizados pelos Estados para defenderem seus direitos adquirem contornos internacionais, o que torna a condução nacional e regional desse tema por parte dos países amazônicos um aspecto geopolítico importante. NUNES (2018, p. 169) aponta que o carácter mundial envolvendo os povos indígenas engloba as discussões humanitárias (regras do direito internacional que tratam sobre a proteção das minorias étnicas), ambientais (participação dos povos indígenas na conservação do meio ambiente) e econômicas (conflitos de interesses envolvendo a exploração da biodiversidade e conhecimento indígena por grupos econômicos, bem como a ação de garimpeiros e madeireiros na floresta), fazendo com que seus direitos não se limitem apenas ao ordenamento jurídico do Estado. É essa perspectiva legal que torna a questão indígena um assunto geopolítico para os países amazônicos, que, deveriam tentar resolvê-la no âmbito regional, visto que sabem da sua dimensão mundial.

Para os países amazônicos, a questão de cunho geopolítico relacionada a esse assunto reside em três fatores principais: titularidade, autonomia e dimensão. No que se refere à titularidade, o ponto principal é saber a quem pertencem as terras, se aos povos indígenas ou ao Estado. Deixar estabelecido nas respectivas constituições nacionais que o uso da terra é das comunidades indígenas, porém o Estado ainda possui poderes de decisão sobre essas áreas, foi

[vi/#:~:text=Art%C3%ADculo%2089%20Comunidades%20Campesinas%20y_legal%20y%20son%20personas%20jur%C3%ADdicas.&text=El%20Estado%20respet%20la%20identidad%20cultural%20de%20las%20Comunidades%20Campesinas%20y%20Nativas.](#) Acesso em 23 de jun. de 2020.

fundamental no passado e ainda é atualmente. A titularidade pressupõe a definição de usos e fins econômicos para uma região que, do ponto de vista ambiental, atrai a atenção de diversas partes do globo e do ponto de vista econômico envolve atividades que, muitas vezes, não condizem com os critérios ambientais, nem tampouco com os desejos dos povos originários, como é o caso da exploração e venda de madeiras na Amazônia, extração de petróleo e de minérios. A questão da titularidade, segundo NUNES (2018, p. 170), confere aos Estados nacionais um alto grau de complexidade na execução de obras de infraestrutura, que podem ser estratégicas e essenciais para os governos, mas precisam da anuência dos povos indígenas se passarem por suas terras. Ao contrário do que ocorre com as demais propriedades que podem ser desapropriadas para satisfazer determinados fins públicos, as reservas indígenas não podem ser tratadas da mesma forma, graças a dispositivos constitucionais.

As constituições da Bolívia (art.394, parágrafo III), Equador (art. 57, §4º), Peru (art. 89) e Venezuela (art. 119) prescrevem que os povos nativos são proprietários de suas terras; não obstante, esse direito não é absoluto pois elas são consideradas inalienáveis e indivisíveis. Na Guiana, o Amerindian Act também reconhece o direito de propriedade com a ressalva da inalienabilidade. A Carta Magna colombiana prevê que as “tierras comunales de grupos étnicos” têm status de entidades territoriais assim como os departamentos, os distritos e os municípios (art. 286). A Constituição brasileira inclui as terras indígenas dentre os bens pertencentes à União (art. 20, XI), mas reconhece aos nativos o direito à posse e ao usufruto de seus recursos naturais (art. 231). (NUNES, 2018, p. 170).

Com relação à autonomia, é fundamental distinguir autonomia de soberania. Pleitear a emancipação de povos indígenas não significa estabelecer uma soberania indígena, fato que por si só relativiza o conceito de ‘território indígena’. Neste sentido, apesar do temor demonstrado pelas Forças Armadas de que a autonomia indígena poderia emancipar áreas dos territórios nacionais baseado no princípio a autodeterminação dos povos, as convenções internacionais a respeito do tema não dão margem para que isso ocorra, sendo, inclusive, transcritas *ipsis litteris* nas Cartas Constitucionais de alguns dos países amazônicos. A Carta das Nações Unidas, aprovada em Assembleia Geral da ONU em 24 de outubro de 1970 determina que

“[...] em virtude do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, consagrado na Carta das Nações Unidas, todos os povos têm o direito de determinar livremente, sem ingerência externa, sua condição política e de procurar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, e todo Estado tem o dever de respeitar esse direito”. Entretanto, o alcance da palavra “povos” é limitado no que diz respeito às minorias étnicas, incluindo-se aí os povos indígenas. A Convenção 169 da OIT esclarece que a “utilização do termo “povos” na presente convenção não deverá ser interpretado no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional” (parágrafo 3 do art. 1) (NUNES, 2018, p. 171).

Em suas respectivas constituições nacionais, os países amazônicos procuraram deixar claro a indivisibilidade do território nacional, como forma de reforçar a impossibilidade de as

reservas indígenas tornarem-se um território independente ao nacional. Nos anos 1990 esse temor tornou-se grande dentro das Forças Armadas brasileiras, principalmente porque as demarcações das reservas indígenas estavam muito próximas das áreas de fronteira, e a mobilidade entre as tribos não respeitava os limites fronteiriços dos países, o que ajudou a consolidar essa ideia no pensamento geopolítico militar, porém atualmente tal debate já não reflete mais as questões geopolíticas referentes a esse tema.

A presença de ONGs estrangeiras junto às reservas indígenas indica os desafios contemporâneos no que se refere à autonomia. Com grande penetração entre as comunidades indígenas e a percepção de que os pesquisadores brasileiros não atuam de forma correta e efetiva na defesa dos povos originários, as ONGs estrangeiras acabam se tornando “[...] expressão de identidades locais fortes, representação política das populações desfavorecidas, e expressão local de interesses internacionais, elas hoje estão em busca de novas formas de atuação para se conciliar com as realidades do mercado (BECKER, 2004, p. 210)”. A isso, segundo a autora, deve-se adicionar a realidade enfrentada pelos pesquisadores brasileiros que não possuem recursos para financiar suas pesquisas e aqueles que conseguem financiamento, muitas vezes, estão utilizando recursos provenientes de instituições e órgãos estrangeiros (BECKER, 2004, p. 211).

Em um contexto, já apresentado por BECKER (2004), de que o poder sobre a agenda internacional de discussão e ação na esfera ambiental e de direitos humanos afetam a soberania dos países amazônicos, a presença de ONGs estrangeiras atuando em território nacional, com limitada supervisão brasileira e de forma a excluir os pesquisadores nacionais é preocupante, visto que boa parte das instituições recebe financiamento de empresas estrangeiras com interesses comerciais na Amazônia. É importante ressaltar que não se pretende nem transmitir, tampouco defender neste trabalho a ideia de que as ONGs internacionais devem ser banidas do território nacional, mas, sob uma perspectiva geopolítica, suas atuações não podem ser isoladas nem contrárias às estratégias dos países amazônicos para a região.

Nesse sentido, o papel a OTCA seria fundamental, ao determinar a forma de condução de políticas e projetos articulados às iniciativas internacionais para o meio ambiente e os direitos humanos. Todavia, devem seguir os interesses estratégicos estabelecidos pelos Estados nacionais, fortalecendo as ações locais e evitando críticas internacionais que fragilizam ainda mais a soberania desses países na Amazônia.

O aspecto da dimensão refere-se ao tamanho da área oficialmente denominada de Amazônia. Conforme visto acima neste capítulo, a definição sobre o que vem a ser considerado como Amazônia pelos países amazônicos varia de país para país, sendo, muitas vezes, reflexo de tensões internas. As áreas amazônicas seguem, na maioria das vezes, legislações ambientais específicas, além de estarem sob constante escrutínio internacional. Assim, fazer parte ou não da Amazônia, determina quais atividades econômicas podem ser desenvolvidas e de que forma devem ser conduzidas. No caso brasileiro, por exemplo, há uma discussão sobre se o Maranhão deve ou não fazer parte da Amazônia Legal brasileira. Esse debate, em sua essência, determina quanto de área florestal deve ser preservada pelos proprietários rurais e quais atividades são permitidas no estado, tendo, portanto, um forte componente econômico, que normalmente utiliza de canais comunicação pré-estabelecidos para pressionar politicamente o Estado a fim de atingir seus objetivos. A definição do que vem a ser a Amazônia nacional de cada um dos países e sua utilização por parte da OTCA inibe o potencial de alterações das áreas amazônicas por pressão econômica.

É neste contexto, portanto, que a OTCA (e conseqüentemente a escala regional da Amazônia) está inserida, tendo uma atuação estratégica importante, porém esvaziada politicamente, com pouco poder de atuação. Há uma dicotomia nesse processo, a OTCA é fundamental para permitir a ação coordenada dos países amazônicos e com isso legitimar internacionalmente a soberania deles sobre essa região. Porém ela não consegue entregar resultados concretos nem nacionalmente, tampouco regionalmente. As discussões e propostas se arrastam e se perdem em projetos para lançar agendas de trabalhos conjuntos e as janelas de oportunidade simplesmente passam. Com queimadas recordes na Amazônia em 2019, protestos contra as políticas nacionais dos países amazônicos no que se refere à proteção da floresta, com a atuação desencontrada do presidente brasileiro Jair Bolsonaro quanto ao tratamento da floresta, dos parques e dos povos indígenas, a comunidade internacional enrijeceu seus discursos sobre a Amazônia e não se viu a esse respeito um único pronunciamento da OTCA. Isto demonstra como as discussões e projetos da instituição encontram-se alheios ao que ocorre atualmente, o que é motivo de preocupação na medida em que a ação coordenada dos países é fundamental.

A pouca efetividade da instituição em concretizar ações promove outro efeito, que é o de sobreposição de iniciativas locais às iniciativas concertadas entre os países. Com diálogos centrados nas macro-iniciativas dos países, a organização, a exemplo do que ocorre com outras iniciativas de integração regional da América do Sul, não consegue apresentar respostas para

as demandas locais, fazendo com que diversas instituições locais sejam criadas para resolver o mesmo problema. Assim, como já mencionado anteriormente, a Guiana Francesa foi propositadamente excluída da OTCA, e ainda se encontra em discussão a possibilidade de a França integrar a OTCA como observadora. Porém, apesar de no âmbito regional a França estar impedida de atuar na organização, o governo do estado do Amapá assinou diversos acordos de cooperação com a Guiana Francesa para resolver problemas que, sob a ótica federativa, são fundamentais para o bom funcionamento do estado amapaense. Além disso, grupos de pesquisas nas universidades do Amapá enxergam o relacionamento do estado com a Guiana Francesa como estratégico, visto que esse relacionamento se estende à UE, porém não há sinalização por parte do governo brasileiro ou dos países amazônicos de que esta parceria seja considerada estratégica ou de interesse do país e/ou da região. Esse comportamento se estende por todos os estados ou províncias dos países amazônicos que precisam atender demandas pontuais de suas populações. Assim, além de lidar com a sobreposição de instituições, a Amazônia tem que lidar com a sobreposição de iniciativas locais para um mesmo tema, fato que promove atrasos, pois os recursos financeiros se dividem e, muitas vezes, as diversas iniciativas propõem ações conflitantes entre si.

Dessa forma é possível perceber os desafios geopolíticos da Amazônia, que permeiam diversas escalas (local, regional e internacional) e, por isso, criam ações distintas, descoordenadas e, algumas vezes, conflitantes entre si. As escalas locais e internacionais da Amazônia serão apresentadas no próximo capítulo e, em conjunto com a regional, constituirão o pano de fundo para se entender a opção brasileira de empregar as Forças Armadas para coordenar ações que, além de passar pela Amazônia, ocorrem como um reflexo dessa fragilidade de articulação de sua escala regional.

CAPÍTULO 2 – AMAZÔNIA: ESCALAS LOCAIS E INTERNACIONAIS

Conforme anteriormente apontado neste trabalho, a Amazônia pode ser analisada por ao menos três perspectivas: uma regional-geopolítica, uma pelo bioma (floresta tropical) e outra pela bacia hidrográfica.

Quando se analisa a Amazônia sob a ótica do bioma, a atenção recai sobre os recursos florestais, a biodiversidade e as riquezas minerais existentes e os países amazônicos veem-se inseridos em um debate que tem como ponto central a proteção do meio ambiente. A floresta, que no passado, de forma errônea, foi considerada o pulmão do mundo, atualmente atrai a atenção da ONU, de governos e de grupos ambientalistas. Apoiados nos princípios do direito internacional, constituídos para amparar e orientar os debates acerca do meio ambiente, monitoram de forma ativa as ações econômicas dos países amazônicos, impõem diversas restrições ao uso de seus territórios por meio da justificativa ambiental. Do ponto de vista geopolítico tem-se aqui uma ingerência ou limitação à soberania destes Estados.

Quando a região é analisada sob a ótica da bacia hidrográfica, a existência de acordos e projetos que conectem os países banhados pelo oceano Atlântico ao oceano Pacífico, além do mar do Caribe, bem como os países do Pacífico ao Atlântico e o mar do Caribe, evidenciam a importância geopolítica e da integração regional da Amazônia. Mario Travassos, fundador da geopolítica no Brasil, já defendia a importância de o Brasil criar alternativas para acessar o oceano Pacífico nos anos 1930, fato que demonstra há quanto tempo essa questão já é vista de forma estratégica pelo país. A ascensão da China como principal parceiro comercial do Brasil trouxe novas perspectivas a essa conexão oceânica, com projetos que incluem investimentos chineses para a construção de um corredor ferroviário (Ferrovia Transoceânica) que conecte os dois oceanos. Adicionalmente LOURENÇÃO (2003, p. 23) aponta que a boa navegabilidade da bacia fluvial amazônica pode ligá-la comercialmente com os Estados Unidos e com a União Europeia (UE).

A Amazônia corresponde a 2/3 do total das florestas tropicais do mundo, sendo a sua riqueza proveniente mais dos recursos naturais existentes na região do que de seu solo propriamente dito. “[...] Representa 67% das florestas tropicais remanescentes no planeta. Com um clima peculiar, solos com poucos nutrientes, abriga 20% das águas doces (ARTAXO, 2021)”.

A biodiversidade presente na região é motivo de bastante atenção e preocupação para os países amazônicos, visto que a expõe à cobiça internacional e impõe pressões para que,

nacionalmente, os países adotem estratégias sustentáveis que, além de serem consonantes com os acordos internacionais sobre o meio ambiente, permitam a exploração desses recursos a fim de propiciar desenvolvimento econômico para as pessoas que residem na região amazônica.

Na Amazônia, ocorrem 17% da fotossíntese do planeta, a floresta tem mais de 10% da biodiversidade do planeta e contém cerca de 120 bilhões de toneladas de carbono, ou o equivalente a cerca de dez anos de toda a queima de combustíveis fósseis mundiais. Esses números superlativos dão uma ideia do desafio que é entender o funcionamento e a dinâmica desse fantástico sistema, e de desenvolver estratégias sustentáveis (ARTAXO, 2021)

Há também os diversos minerais que são amplamente utilizados pela China, Estados Unidos, Japão e UE como nióbio, manganês, alumínio, bauxita, cassiterita, ferro, ouro, urânio, dentre outros.

Em termos ambientais o papel desempenhado pela Amazônia sofre alterações na medida em que as pesquisas sobre o tema avançam e sua preservação (ou falta de) se modificam. Atualmente as pesquisas apontam que a região é um importante sumidouro de carbono além de desempenhar um papel fundamental para o ciclo de chuvas.

A floresta amazônica contém cerca de 123 ± 23 petagramas de carbono (Pg C) de biomassa acima e abaixo do solo, que pode ser liberado rapidamente e pode, assim, resultar em um feedback positivo considerável sobre o clima global. Além disso, o desmatamento e a degradação florestal reduzem a capacidade da Amazônia de atuar como sumidouro de carbono. Hidrologicamente, a Amazônia é uma das três principais regiões de ressurgência aérea nos trópicos, e a floresta tropical recebe chuvas em toda a bacia com média de cerca de 2.200 mm por ano. A Amazônia exibe relações complexas entre o carbono do ecossistema e os fluxos de água e o clima. Por exemplo, a evapotranspiração foi estimada por vários estudos como sendo responsável por 25% a 35% da precipitação total. Pode-se esperar que a perturbação humana em grande escala nesses ecossistemas altere essas interações ecossistema-clima (NOBRE *et al.*, 2021, p. 388. Tradução nossa⁵⁶).

ARTAXO (2021) e NOBRE *et al.* (2021, p. 388) apontam para os impactos ambientais ocasionados pela incapacidade dos países amazônicos de combater os desmatamentos e queimadas na floresta, o que tende a provocar efeitos danosos para a América do Sul e para o mundo. Segundo ARTAXO (2021), nos últimos 30 anos a região perdeu 19% de sua cobertura florestal, registrou aumento de temperatura na ordem de 2 graus centígrados, registrou um aumento de, aproximadamente, 30% do volume das águas nos rios amazonenses

⁵⁶ No original: *The Amazon forest contains about 123 ± 23 petagrams carbon (Pg C) of above- and belowground biomass, which can be released rapidly and may thus result in a sizeable positive feedback on global climate. Additionally, deforestation and forest degradation reduce Amazonia's capacity to act as carbon sink. Hydrologically, Amazonia is one of the three major air upwelling regions in the tropics, and the rain forest receives basin-wide rainfall averaging around 2,200 mm yr⁻¹. Amazonia exhibits complex relationships between ecosystem carbon and water fluxes and climate. For example, evapotranspiration has been estimated by several studies to be responsible for 25% to 35% of total rainfall. Large-scale human disturbance of these ecosystems can be expected to alter these ecosystem-climate interactions.*

(principalmente na região de Óbidos) e uma redução de mais de 50% na capacidade de evapotranspiração de sua área.

A floresta absorvia grandes quantidades de CO₂ atmosférico até dez anos atrás, mas hoje é basicamente neutra em carbono devido ao aumento da mortalidade das árvores. As emissões das queimadas produzem ozônio, óxidos de nitrogênio e partículas de aerossóis que afetam a saúde das pessoas e impactam negativamente no ecossistema. Os níveis de vários poluentes atmosféricos durante 3-4 meses da estação seca ultrapassam em muito os padrões de qualidade do ar, e afetam a saúde da população amazônica significativamente (ARTAXO, 2021).

NOBRE *et al.* destacam o impacto da pecuária e da extração de madeira para o ecossistema da floresta, indicando que os governos dos países amazônicos são pressionados pela população que vive nessa região, pelos demais cidadãos de seus países e pela comunidade internacional a apresentarem ações concretas que imponham controle à deterioração florestal.

[...] Nos últimos 40 a 50 anos, o impacto humano afetou cada vez mais a Amazônia, resultando em uma perda de floresta de cerca de 17%, dos quais 14% foram convertidos principalmente em terras agrícolas (89% pastagens e 10% lavouras). A remoção de florestas aumenta a temperatura e reduz a evapotranspiração, além de reduzir a precipitação a favor do vento em áreas desmatadas. Além disso, o desmatamento regional e a extração seletiva de madeira levam à degradação das florestas adjacentes, o que aumenta sua vulnerabilidade a incêndios, promovendo maior degradação. Esses efeitos são potencializados ainda mais por aumentos de temperatura causados por uma diminuição na cobertura florestal e se sobrepõem ao aquecimento global (NOBRE *et al.*, 2021, 388. Tradução nossa⁵⁷).

Esses elementos são suficientes para tornar a Amazônia uma região geopolítica na América do Sul, ou, segundo Bertha Becker, o *heartland* ecológico da região⁵⁸, mas, além deles, há uma extensa rede de interconexões geopolíticas que a tornam única e estratégica. Primeiramente não é possível separar o bioma da bacia hidrográfica, o que entrelaça as questões ambientais com as de infraestrutura e as políticas. Além disso, a Amazônia é uma região multifacetada, que é ao mesmo tempo local, regional e internacional. Os fatos, desafios e projetos devem ser sempre analisados e vistos sob esses prismas, o que lhe confere outros atributos geopolíticos que se somam aos já mencionados. Há ainda que se considerar a falta de homogeneidade, o que agrega outras dificuldades à região. As assimetrias existentes assumem proporções significativas e perpassam diversos aspectos como as questões de escala, desenvolvimento econômico, integração, infraestrutura, defesa, dentre outros e, ao contrário do

⁵⁷ No original: [...] Over the past 40 to 50 years, human impact has increasingly affected Amazonia, resulting in a forest loss of around 17%, of which 14% has been converted mostly to agricultural land (89% pasture and 10% crops). Removal of forests causes an increase in temperature and reduces evapotranspiration, and has been shown to reduce precipitation downwind of deforested areas. Furthermore, regional deforestation and selective logging lead to the degradation of adjacent forests, which increases their vulnerability to fires, promoting further degradation. These effects are further enhanced by temperature increases caused by a decrease in forest cover and are superimposed on the backdrop of global warming.

⁵⁸ Parafrazeando Mackinder, Becker afirma que: “[...] quem dominar o *heartland* ecológico, dominará o capital natural do mundo. (BECKER, 2004, p. 145)”.

que ocorre em outras regiões do mundo, promovem debates que acabam sendo conduzidos de forma a ameaçar a soberania dos países amazônicos.

Neste capítulo pretende-se analisar a Amazônia sobre seu prisma internacional e local, identificando os aspectos geopolíticos mais significativos em cada uma destas escalas.

2.1 AMAZÔNIA: OLHAR INTERNACIONAL

Há uma discussão sobre a Amazônia que extrapola as escalas nacional e a regional e que se concentra, principalmente, em países europeus e nos Estados Unidos. Esta Amazônia, que é vista sob o prisma internacional, possui uma abordagem geopolítica bastante peculiar e é alvo de tensões e de preocupações para os países amazônicos. Fruto do desenvolvimento da evolução dos debates da geografia política e, também, das mudanças históricas ocorridas no mundo pós II Guerra Mundial, cria e estimula forças centrífugas sobre as tentativas regionais e locais de manter o espaço amazônico coeso e sob controle dos Estados, na medida em que buscam limitar a soberania destes países sobre a região.

Duas mudanças importantes marcam o olhar internacional sobre a Amazônia e derivam da II Guerra Mundial: o conceito de soberania e a nova ordem internacional. Sobre a nova ordem internacional, o mundo pós-guerra impôs aos Estados a concertação internacional. Deixaram de possuir o monopólio do exercício do poder em seus territórios e passaram a dividir sua soberania com novos atores, notadamente as instituições multilaterais, as empresas transnacionais e Organizações Não Governamentais (ONGs), além de se submeterem às normas internacionais que vão desde os direitos humanos e meio ambiente até o comércio internacional. Como consequência, a soberania passou a ser tutelada e chancelada por regras e organismos internacionais que, apesar de não diminuírem o poder dos Estados de realizarem suas políticas, criaram dificuldades e a necessidade de negociar, em âmbito internacional, a aplicação de algumas políticas nacionais. Tudo precisa estar em consonância com as regras do direito internacional e, muitas vezes, precisam ser acordadas/aprovadas por alguns organismos internacionais multilaterais. Isso ocorre porque o mundo pós-guerra está baseado na interdependência entre as nações, aproximando, pela via política, os países do globo, instituindo um sistema jurídico de segurança coletiva que pressupõe que assuntos de importância global devem ser debatidos e votados na Organização das Nações Unidas (ONU) por seus membros

que possuem voto igualitário nas decisões⁵⁹. Assim, no que se refere à Amazônia, após a II GM fica cada vez mais claro para os países amazônicos que as ações e propostas econômicas e sociais para a região deveriam estar em conformidade com as regras internacionais, notadamente as regras ambientais, para serem consideradas factíveis pela comunidade internacional. Os países amazônicos perceberam que ações que iam contra os princípios do direito internacional do meio ambiente provocavam desgastes diplomáticos, prejuízos comerciais e inviabilização de suas políticas nacionais.

Segundo SOARES (2003, p. 26), o ano de 1960 pode ser considerado como o marco de criação do direito internacional do meio ambiente. Nessa época, diversos países africanos conseguiram suas independências e tornaram-se membros da ONU, transformando a forma de negociação dos países na organização como um todo. De modo geral, as nações africanas votavam em blocos e de forma pouco comprometida com os pressupostos do direito internacional, visto por eles como uma herança das antigas metrópoles e uma forma de perpetuar as antigas relações coloniais. É a partir desse momento que, dentro da ONU, começou-se a abandonar a retórica de que todos os países são iguais para “[...] distinguir igualdade jurídica e desigualdade econômica, e dar um reconhecimento expresso da necessidade de tratamentos desiguais entre os Estados, no sentido de favorecer os menos desenvolvidos (SOARES, 2003, p. 27)”.

Esse movimento coincide com a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), atual UE, que aproximou os países membros e os fez tratar assuntos de política internacional de forma conjunta. A questão ambiental, já identificada como um problema sem fronteiras por essas nações ganhou força regional e os debates se concentraram em dois fatores determinantes: a poluição transfronteiriça e a poluição de mares e oceanos.

A poluição transfronteiriça está relacionada aos ventos e à poluição de águas doces, e despertou os países para a questão da cooperação internacional. Os países escandinavos, por exemplo, empreenderam grandes esforços para combater a chuva ácida, por meio de medidas duras que controlavam a emissão de enxofre em seus territórios. Contudo, não alcançaram bons resultados, visto que as nuvens da Inglaterra acabavam atingindo a península. O mesmo ocorreu com a poluição de rios locais que, por atravessarem países, levam a poluição gerada em um território para outro. Esse fato evidencia que medidas locais para a proteção ambiental muitas

⁵⁹ O Conselho de Segurança da ONU é uma exceção dentro da organização, na medida em que possui um sistema de votação diferente da Assembleia Geral e das demais agências.

vezes não surtem o efeito desejado. A interdependência entre os países nesse assunto mostra a necessidade de se adotarem ações em conjunto.

Com relação à poluição dos mares e oceanos a questão é mais complexa, por conta das águas internacionais. A maior parte dos oceanos e mares é de águas ‘sem donos’, o que torna o seu monitoramento e proteção mais difícil. Não é incomum a adoção da prática do alijamento⁶⁰ por países e empresas, bem como a da deposição em alto mar das cinzas provenientes da queima de rejeitos industriais. A poluição telúrica,⁶¹ os óleos e resíduos industriais transportados pelos navios também se tornaram motivo de preocupação, principalmente dos países europeus.

A Conferência de Estocolmo é um marco nas questões ambientais, pois foi a primeira a conseguir atrair a atenção internacional para o tema, produzir um documento concreto com regras a serem seguidas pelos países e criar uma agência específica para as questões ambientais na ONU – o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Dado o histórico de acidentes ambientais, principalmente na Europa, os países europeus adotaram em conjunto uma postura bastante rígida para as questões ambientais. A ideia inicial era limitar ações econômicas que, embora lucrativas e importantes para o desenvolvimento dos países, prejudicassem o meio ambiente. Há por trás das propostas um embate entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, pois, para estes, o crescimento econômico era fundamental, inclusive para legitimar governos perante suas populações. Os países africanos, recém-chegados ao sistema ONU, foram importantes, pois, em bloco, rechaçaram as imposições aventadas para conter o desenvolvimento econômico e inspiraram ações conjuntas entre os países amazônicos de oposição às ideias propostas.

Como consequência, a Conferência de Estocolmo conseguiu transformar a questão ambiental em questão geopolítica. Essa temática passou a ser utilizada para interferir nas questões locais de países com importantes recursos naturais. No que se refere à Amazônia, esse período coincide com as ditaduras militares em alguns dos países que enxergavam nessas iniciativas um primeiro passo para um movimento de internacionalização da região, o que provocou ações locais e regionais. No âmbito local, o Brasil criou programas de desenvolvimento regional, que tinham por objetivo desenvolver economicamente a região, povoá-la e integrá-la ao restante do território, a fim de evitar ingerências internacionais na Amazônia brasileira, porém alguns programas foram atacados pela comunidade internacional, pois, sob o prisma internacional, promoviam a destruição da floresta. Tal questão será

⁶⁰ A prática consiste em carregar um navio com resíduos indesejáveis e jogá-los em alto mar no mar deliberadamente.

⁶¹ Aquela produzida em terra (agrotóxicos e esgotos industriais) e carregada até o mar pelas águas doces.

aprofundada na seção 2.2 deste capítulo. Na esfera regional, as concertações internacionais vistas como ingerência, promoveram a união dos países amazônicos via assinatura do TCA, bem como sua posterior transformação em OTCA.

Se por um lado as concertações internacionais acerca do debate ambiental avançavam, do ponto de vista prático os acidentes ambientais continuavam ocorrendo, adquirindo em alguns casos, proporções internacionais:

- 1) Vazamento de gás tóxico de uma fábrica de fertilizantes em Bhopal, na Índia, entre os dias 2 e 3 de dezembro de 1984, que acabou envenenando toda uma cidade superpovoada;
- 2) O acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia em 1986; e
- 3) O incêndio na empresa Sandoz, na Suíça, ocorrido em 1 de dezembro de 1986. Na tentativa de extinguir o incêndio, houve contaminação do rio Reno por produtos químicos altamente tóxicos que se espalharam pela Alemanha, França e Países Baixos (SOARES, 2003, p. 50-51).

Adicionalmente, a diminuição da camada de Ozônio observada ao longo dos anos 1980, ampliou as discussões ambientais, exigindo que a sociedade internacional modificasse hábitos e trocasse produtos com o objetivo de reduzir a emissão de clorofluorcarbonetos (CFCs).

Esse foi contexto em que a Eco 92 foi realizada no Rio de Janeiro, revelando um sentimento de urgência, mas também de avanço nas discussões ambientais. O Relatório Brundtland, encaminhado para a ONU em 1987, trouxe alguns progressos que deixaram marcas nas discussões ambientais da época e na atualidade. O primeiro avanço foi o conceito de desenvolvimento sustentável, com a inclusão do fator econômico nas decisões. O meio ambiente não deveria ser defendido a qualquer custo, mas sim dentro de uma perspectiva de ganho econômico. O segundo foi a inclusão da pobreza como uma forma de degradação ambiental. Em conjunto – desenvolvimento sustentável e combate à pobreza – contemplavam as demandas dos países mais pobres que não desejavam escolher entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. O terceiro avanço foi o conceito do intergeracional, o qual pressupõe que “[...] as responsabilidades das presentes gerações se baseiam no direito a um meio ambiente equilibrado, do qual as futuras gerações são titulares [...]” (SOARES, 2003, p. 63)”.

Do ponto de vista dos acordos internacionais, a Eco92 estabeleceu regras importantes que impactaram diretamente a Amazônia, como o comprometimento por parte dos Estados de

apoiar e defender a cultura, identidade e os interesses locais das populações indígenas, por meio do Princípio 22 da Declaração do Rio de Janeiro.

Os povos indígenas e suas comunidades locais exercem um papel vital na gestão ambiental e desenvolvimento, devido a seu conhecimento e práticas tradicionais. Os Estados deverão reconhecer e devidamente apoiar sua identidade, cultura e interesses e possibilitar sua efetiva participação na consecução do desenvolvimento sustentável (SOARES, 2003, p. 64).

Outra declaração importante para a Amazônia foi a ‘Declaração de Princípios sobre Florestas’ tema notadamente complexo nas negociações internacionais pelos antagonismos existentes entre as partes envolvidas. Por um lado os países detentores de florestas as consideravam recursos exclusivamente nacionais e sujeitos, portanto, às soberanias dos Estados que as detinham. Por outro, os países industrializados, que devastaram suas florestas nativas no passado, defendiam uma preservação completa dos recursos naturais. Os antagonismos se aprofundavam quando se cruzavam outros acordos internacionais, como os que regulamentavam o comércio internacional de madeira. Na prática, porém, os interesses comerciais se sobrepunham aos interesses ambientais, criando um problema de magnitude internacional para os países amazônicos. Como o comércio de madeira continua existindo, as atividades dos madeireiros, principalmente os ilegais, não foram debeladas pelos países amazônicos, o que os expõem a um constante escrutínio internacional, e de forma constante coloca pressões sobre as decisões e ações dos países amazônicas na esfera internacional.

A evolução das discussões ambientais foi acompanhada por avanços nos debates sobre segurança internacional que, em paralelo às questões sobre infraestrutura logística e as de cunho militar, criaram adversidades geopolíticas bastante particulares para a região.

O fim da Guerra Fria representou uma pausa na militarização dos temas internacionais e um novo direcionamento para as discussões e debates da geografia política. Desde a II Guerra Mundial o assunto da guerra fazia parte do cotidiano das pessoas e dos governos; era algo palpável e de fácil compreensão pelas populações. O mundo, pós 1989, retirou os conflitos das regiões consideradas e tratadas como centrais (Estados Unidos e UE) e os transferiu para áreas mais distantes (Oriente Médio e África) de modo a afastar tanto os debates quanto as pesquisas, bem como as populações das regiões centrais a possibilidade de um conflito armado em seus territórios nacionais. Segundo SAINT-PIERRE (2013, p. 16) o fim da Guerra Fria impôs aos Estados Unidos a necessidade de recompor o continente americano como área de segurança nacional estadunidense, o que foi iniciado com: a criação de comissões e conferências para

estimular o debate sobre segurança entre os países do continente e a alteração dos tópicos considerados como assuntos de segurança.

Dentro dessa perspectiva, a Comissão Palme, criada para estudar e enumerar as ameaças que poderiam surgir no mundo Pós-Guerra Fria introduziu velhos problemas no debate sobre segurança internacional, tais como migrações forçadas, pobreza, crime organizado transnacional, tráfico de drogas ilícitas, pobreza extrema dentre outros, que passaram a ser denominados como ‘novas ameaças’ (SAINT-PIERRE, 2013, p. 15). Como resultado desse trabalho, foi acordada a criação das Conferências Hemisféricas de Ministros de Defesa (CHMD)⁶² como instância para a discussão e aprovação de uma agenda comum de segurança para o continente. SAINT-PIERRE (2013, 16-17) elencou nove fundamentos norteadores da filosofia de segurança discutido e analisados nas CHMD, dentre os quais se destacam:

[...] existência de ameaças comuns para o hemisfério definidas nas suas prioridades para todos os países; [...] 4) algumas dessas ameaças são de índole complexa, envolvendo elementos econômicos, sociais, drogas ilícitas, tráfico de armas, corrupção de políticos, da estrutura judiciária e policial, lavagem de dinheiro etc; 5) a indistinção de natureza dos âmbitos específicos da defesa e da segurança pública, o que leva a; [...] as forças armadas nacionais, que já não seriam necessárias para defender a soberania nacional, poderiam ser empregadas para enfrentar os problemas de segurança pública (as novas ameaças), atribuindo-lhes novas missões e economia das forças, e; [...] (SAINT-PIERRE, 2013, p. 17).

Percebe-se assim a inclusão de velhas ameaças no debate sobre a segurança do continente, mas com particularidades importantes. Se por um lado o debate abandonou a exclusividade militar, por outro procurou limitar a utilização do componente militar para situações em que suas capacidades técnicas e logísticas possam ser aproveitadas ou quando o uso da força for necessário (SAINT-PIERRE, 2013, p. 18-19). Essa limitação é importante, visto que as recomendações provenientes das CHMD não se constituem como um salvo conduto para a utilização das Forças Armadas para todo e qualquer assunto. Além disso, é importante observar que os assuntos inseridos no debate contemporâneo sobre segurança internacional são tratados sob diferentes prismas, sendo que, em alguns casos, o aspecto militar se sobressai. Assim, a questão da pobreza extrema pode vir a ser um assunto de segurança nacional/internacional, mas isso não implica sua imediata militarização.

VILLA (1999, p. 110) aponta para a noção de influência para a compreensão da ampliação do debate sobre segurança nacional e internacional. Essa noção de influência permite que novos atores (empresas, ONGs, associações de classes, dentro outros) criem situações de

⁶² As conferências foram instituídas a partir de 1995, são realizadas sob o âmbito da OEA e são denominadas de Conferência de Ministro de Defesa das Américas.

opinião mundial sobre certos temas (pobreza extrema, meio ambiente, drogas ilícitas etc.), obtendo certos consensos sobre algumas destas questões, o que em algum momento, promove pressões da sociedade civil que reverberam no Estado, forçando-o a discutir e tratar de assuntos que, inicialmente, podem estar fora da sua lista de prioridades. O tratamento pode ser feito apenas na esfera política ou, dependendo do caso, pode ser militarizado. Como ilustração, pode-se pensar no tratamento da questão ambiental no Brasil durante o governo de Jair Bolsonaro. O discurso antiambientalista do governo não resistiu à cobertura internacional sobre os incêndios na Amazônia em 2018-2019, que em última instância, acabou militarizando a questão ao utilizar as forças armadas na Operação Verde Brasil⁶³ criada para controlar os incêndios e reduzir a pressão internacional e nacional sobre esse tema.

VILLA (1999, p. 99) alerta para a inclusão do componente social na nova ordem internacional, que aponta para o “[...] funcionamento de uma sociedade civil cada vez mais transnacionalizada do que no próprio Estado, o que possibilita que autores não-estatais, como grupos ecológicos, de direitos humanos e de direitos reprodutivos, entre outros, surjam como consciências críticas em torno dos mencionados fenômenos (VILLA, p. 99)”. O poder de transnacionalização desses agentes acaba por incluir na pauta de discussões das temáticas de segurança internacional assuntos como explosão demográfica, migrações internacionais, desequilíbrios ecológicos, narcotráfico, entre outros.

Assim, segundo o autor, o conceito de segurança internacional se atualizou, passando a ser global e multidimensional. O aspecto global indica que a transnacionalização destes fenômenos aumentou ainda mais a interdependência entre os países, retirando a importância de sua localização e transferindo-a para a esfera planetária. Não importa onde os fenômenos acontecem, o que importa é que afetam a todos, de forma não homogênea, mas todos sentem ao menos uma parte de seus efeitos. A multidimensionalidade reside na ampliação do escopo do conceito, ultrapassando a questão estratégico-militar para incluir assuntos sociais que passam a ter também o potencial de afetar a segurança internacional (VILLA, 1999, p. 100).

Segundo SAINT-PIERRE (2013, p. 19) o caráter multidimensional das novas ameaças agrega um aspecto transnacional aos fenômenos, que passam a exigir uma cooperação internacional adequada para combatê-los.

[...] que essa multidimensionalidade exige respostas de aspectos múltiplos exercidas por parte de distintas organizações nacionais; e, finalmente, reconhece que a percepção das ameaças responde às diferenças e às características regionais. Acabam

⁶³ A Operação Verde Brasil será detalhada no capítulo 3 e 4 deste trabalho.

acordando que os “Estados membros devem intentar fortalecer e, quando corresponda, desenvolver mecanismos apropriados e pertinentes para aprofundar a cooperação e coordenação a fim de abordar de maneira mais focalizadas as novas ameaças, preocupações e o outros desafios multidimensionais à segurança hemisférica” (SAINT-PIERRE, 2013, p. 19-20).

Um fato importante destacado por SAINT-PIERRE (2013, p. 24) é que os novos temas da agenda de segurança internacional do continente americano não possuem correlação com as temáticas clássicas trabalhadas nos Ministérios de Defesa. Assim, o autor questiona a alcance que políticas sobre pobreza extrema, meio ambiente, migração forçada, dentre outras, definidas nas Conferências de Ministros de Defesa podem ter dentro dos países, visto que na maior parte deles tais assuntos estão sob controle de outras pastas ministeriais. Sobre essa questão é importante destacar que, para o caso específico do Brasil, a Amazônia brasileira encontra-se incluída dentro da Política Nacional de Defesa, o que confere ao Ministério da Defesa informações técnicas suficientes para elaborar/propor políticas que garantam a sua proteção. Porém, em consonância com o argumento do autor, entende-se que as políticas de defesa para a Amazônia devem ser concertadas com outros Ministérios (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por exemplo) bem como com outras agências nacionais (IBAMA, INPE, ICMBio, dentre outras).

Deve-se observar também que, para a geografia política a territorialização dos fenômenos é fundamental e, no caso específico da Amazônia, essa territorialização tem consequências geopolíticas. Ao retirar a importância da localização e transferi-la para a esfera planetária, o componente global apresentado por VILLA (1999) está tratando de processos migratórios ou acidentes ambientais que podem acontecer em qualquer lugar do globo e que criam consequências transnacionais. Dessa forma os países podem ser vítimas de pressões internacionais por acidentes ou descasos ambientais em um momento e em outro não o sê-lo, visto que os acidentes não costumam se repetir, principalmente porque a noção de influência faz com que o Estado adote medidas com o fim de mitigar as chances de tragédias voltarem a se repetir em seu território nacional. Essa ‘alternância’ coloca sobre escrutínio internacional ora um grupo de países ora outro. Isso não se aplica ao caso dos países amazônicos que abrigam uma floresta que recebe atenção internacional, possui proporções gigantescas, de difícil monitoramento e controle. Além disso a Amazônia está sujeita a diversas tragédias ambientais (desmatamento, queimadas, extermínio dos povos originários, acidentes relacionados à atividade de mineração dentre outros), que costumam atrair atenção internacional e põe o peso da noção de influência sempre sobre os mesmos países. Tal fato exige que os países amazônicos

percebam a necessidade de ações coordenadas e colaborativas para o apropriado enfrentamento dos problemas que afetam a Amazônia sob a ótica da segurança nacional e internacional.

Atualmente depende, também, de como o país conseguirá articular a agenda internacional para a região com os interesses locais. Interesses estes que vão desde os objetivos das elites econômicas e políticas à salvaguarda dos direitos e saberes de comunidades tradicionais e da população amazônica. Assim, o desafio da cooperação internacional também passa pela capacidade de organização interna, no sentido de produzir estratégias para o desenvolvimento que envolva a habilidade para transformar recursos naturais em cadeia produtiva regional (PORTO; COSTA, 2016, p. 31).

Apesar de o contexto internacional atual, no que se refere à segurança internacional, indicar uma baixa probabilidade de um país ocidental ter seu território invadido por outra nação, a evolução desse conceito traz algumas preocupações sobre o olhar internacional para a Amazônia. Esse processo é reflexo das mudanças do papel do Estado no sistema internacional, promovido pelo fim da Guerra Fria. Nesse período, o debate sobre segurança internacional concentrava-se na dimensão estratégico-militar, mas começou a sofrer pressões para incluir novas vertentes dentro desta dimensão. Em um primeiro momento, os Estados hegemônicos atuaram no sentido de criar regimes internacionais que, por meio de normas e regras, controlassem o comportamento dos países, garantindo, assim, a estabilidade do sistema internacional.

Em um segundo momento, percebeu-se que outras variáveis penetraram a dimensão estratégico-militar, como o poder econômico, desenvolvimento tecnológico e desastres ambientais. Porém elas eram tratadas como assuntos de baixa política, ou seja, continuavam sendo dependentes da lógica estratégico-militar. Assim, poder econômico, tecnologia e meio ambiente impactavam a segurança militar se, e apenas se, produzissem efeitos concretos nos aspectos de segurança, criando ou uma ameaça ou uma vantagem para algum país específico, deixando o Estado como ator principal nos assuntos de segurança (VILLA, 1999, p. 104).

O fim da Guerra Fria provocou uma mudança no sistema internacional. O que antes era considerado um assunto de baixa política para a segurança internacional adquiriu outras proporções. Desta forma, o sistema internacional torna-se policêntrico, “[...] uma entidade supranacional e interdependente, descentralizada, estratificada hierarquicamente e formada pelos planos interestatal, transnacional e supranacional (VILLA, 1999, p. 110-111)” que não pode mais ter os assuntos de segurança internacional tratados a partir de um único centro de poder, o Estado, justamente pela entrada dos fenômenos sociais transnacionais no sistema internacional, o que afasta a guerra como instrumento de solução (VILLA, 1999, p. 111). O resultado deste processo é que o meio ambiente, aos poucos, foi se tornando um assunto de

segurança internacional, o que, para os países amazônicos, tem consequências geopolíticas significativas.

Segundo MARRONI; CASTRO; VIOLANTE (2018, p. 69), tanto do ponto de vista acadêmico, quanto na prática e nas políticas públicas conduzidas pelos Estados, os conceitos de ‘Segurança Humana’ e de ‘Responsabilidade de Proteger’ estão moldando os conceitos de segurança internacional e soberania, pois criam a noção de soberania popular. Tais conceitos implicam que os Estados se tornam internacionalmente responsáveis por seus cidadãos, não sendo mais toleradas ações que ameacem ou coloquem em risco suas populações ou grupos específicos. Em clara sinergia com os princípios internacionais dos direitos humanos, criou-se um corpo teórico que lançou luz e fortaleceu internacionalmente as minorias que não encontravam respaldos por seus Estados nacionais ou eram por eles atacados.

As novas formas de pensar a Segurança Internacional, com um discurso voltado para as questões que ameaçam os indivíduos, independentemente de sua inserção em determinado Estado, oferecem alguns constrangimentos no que tange à soberania estatal. A partir da mobilização de conceitos, como a Responsabilidade de Proteger, a mobilização da chamada comunidade internacional para garantir normas internacionais de proteção humanitária dos indivíduos ao redor do planeta torna-se uma potencial ameaça aos modos tradicionais de imaginar a associação política soberana. Porém, não se trata de afirmar que a soberania do Estado é um conceito ultrapassado ou em vias de desaparecer, mas sim de questionar as novas possibilidades de aplicação desse mesmo conceito desde uma perspectiva humanitária (MARRONI; CASTRO; VIOLANTE, 2018, p. 69).

A aplicação do novo conceito sob uma ótica mais humanitária demonstra que pensar a segurança nacional apenas como garantia do poder do Estado nacional sobre seu território pode não ser mais suficiente para lidar com os desafios mais contemporâneos. Ao incluir no debate as populações, abriu-se espaço para discutir acesso a alimentos e recursos naturais, desenvolvimento econômico e social e preservação do meio ambiente como temas de segurança internacional.

O cenário de transformações, evidenciado aqui, contou com uma emergência significativa de questões consideradas de caráter transnacional, como o acesso aos alimentos e recursos naturais, à qualidade e à necessidade de preservação do meio ambiente, bem como o desenvolvimento econômico e social das populações. Tais temas foram, assim, incorporados à agenda de segurança dos governos e ao campo dos Estudos de Segurança Internacional, com um foco, cada vez mais, voltado à ideia de ser humano. A suposta preocupação com o bem-estar e a proteção daqueles que integram as comunidades políticas foi vista como evidência de uma inadequação das abordagens securitárias tradicionais, pautadas pelos princípios de defesa territorial e interesses nacionais. Dessa forma, a perspectiva da segurança do Estado, ou a chamada segurança nacional, com seu entendimento securitário em termos da manutenção do poder de Estado sobre seu território e da garantia de persistência no tempo como unidade soberana diante das ameaças de outros Estados, tornou-se restrita, embora não completamente abandonada (RODRIGUES, 2012). Em outras palavras, emergiu um leque de novos temas a serem vistos como ameaças securitárias que acionam a ação política e o discurso governamental em prol do gerenciamento e

do controle, como a mobilidade humana, os desastres ambientais e a escassez de recursos naturais (MARRONI; CASTRO; VIOLANTE, 2018, p. 72).

Se a consolidação do direito internacional do meio ambiente por si só já constituía motivo de apreensão para os países amazônicos, a incorporação de alguns temas que envolvem a Amazônia no debate de segurança internacional é motivo de ainda mais preocupação. É importante ressaltar que neste trabalho não se consideram os aspectos puramente militares de segurança que envolvem a Amazônia, mas não se desconsidera os danos e limites às ações estatais nacionais na Amazônia, caso esse debate se consolide. Há dois grandes motivos para que isso gere preocupação: as questões indígenas e os recursos naturais.

No que se refere à questão indígena, a Amazônia apresenta diversas comunidades⁶⁴ indígenas, legalmente protegidas com leis para os povos originários existentes em seus Estados nacionais ou não, que vivem em tensões ou mesmo conflitos com garimpeiros, posseiros, madeireiros e grandes grupos empresariais. Em cada país amazônico há motivos específicos para o surgimento dos conflitos, mas em todos os indígenas se constituem a parte mais frágil do processo. Isso levanta discussões internacionais sobre sua proteção, notadamente no que se refere à questão da segurança humana e na responsabilidade de proteger. Em alguns países, como é o caso do Brasil, esse debate é associado às extensas áreas que foram destinadas para as comunidades indígenas, sendo algumas delas em áreas próximas de fronteiras. Segundo LOURENÇÃO (2003, p. 21), somente a reserva Yanomâmi é três vezes o tamanho da Holanda, e esta é apenas umas das reservas existentes no Brasil.

No caso específico do Brasil, segundo DHENIN (2013, p. 227), as Forças Armadas lançam dúvidas, há tempos, sobre a possibilidade de reservas indígenas, apoiadas por ONGs estrangeiras, iniciarem um processo separatista em áreas fronteiriças estratégicas e em porções significativas do território nacional. Apesar de não se ter qualquer indício de que tal processo possa de fato acontecer, tais discursos criam tensões que agravam os conflitos entre o Estado e os indígenas, podendo gerar repercussões internacionais, principalmente no âmbito da segurança humana.

No caso brasileiro, essa afirmação torna-se ainda mais clara quando observamos, por exemplo, a fronteira do norte do Brasil com a Venezuela. A área da Terra Indígena

⁶⁴ Segundo dados do IBGE, a população indígena no Brasil contempla 896.917 pessoas, sendo que 58% vivem dentro de terras indígenas. As etnias presentes no país são divididas em troncos linguísticos, família linguística, etnia ou povo e são agrupadas da seguinte forma: 129.431 indígenas Macro-Jê (Baróro, Guató, Jê, Karajá, Krenák, Maxakali, Ofayé, Rikbaktsa e Yatê), 156.073 indígenas Tupi (Arikém, Awetí, Jurúna, Mawé, Mondé, Mundurukú, Puroborá, Ramaramá, Tuparí e Tupi-Guaraní), 216.480 indígenas de etnias pertencentes a outras famílias não classificadas em troncos (Aruak, Karib, Pano, Tukano, Arawá, Katukina, Makú (Nadahup), Nambikwára, Taxpakura, Yanomamí, Bóra, Guaikuru, Múra, Samúko, Chiquito, Jabutí, Witóto) e 170.540 indígenas de outras etnias cujas línguas não são classificadas nem em troncos nem em famílias. Desta população, 38% encontram-se na Amazônia, sendo a etnia Tikuna a com maior população nesta região.

Raposa da Serra do Sol foi demarcada em 1993 e homologada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2005. Os conflitos na região da fronteira são importantes, entre os fazendeiros, índios e autoridades governamentais. As Forças Armadas, principalmente através da voz do Exército Brasileiro, levantaram a possibilidade de um separatismo indígena, apoiado pelas ONGs estrangeiras, atuando na região (LE TOURNEAU, 2007, p. 111). Para militares brasileiros, a natureza específica das fronteiras norte e oeste do país, obrigou a formulação de políticas de “vivificação da faixa da fronteira” (DHENIN, 2011, p. 7) (DHENIN, 2013, p. 227).

Outro exemplo de tensões é o caso do Equador, ocorrido nos anos 1990. Nos anos 1970, descobriu-se no país uma reserva de petróleo na Amazônia equatorial. A empresa nacional do país, a Petroecuador, fez uma parceria com a Texaco (atualmente Chevron-Texaco), empresa estadunidense para realizar a exploração petrolífera.

Segundo GODOY (2018), o Equador não possuía, na época, uma legislação ambiental específica e o país necessitava das divisas oriundas da exploração do petróleo. Por conta disso, a Texaco utilizou no Equador uma tecnologia obsoleta que já não era mais empregada nos Estados Unidos. Em uma entrevista concedida na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO – Equador) para a autora e demais pesquisadores em 20/07/2010, Guillaume Fontaine relatou que a prática adotada pela Texaco no país era separar a água do óleo, processo que é extremamente contaminante. Para tanto, a Texaco construía piscinas e nelas despejava os resíduos retirados durante o processo de separação. Ao todo foram construídas 1.000 piscinas que contaminaram o meio ambiente e provocaram o desaparecimento de dois povos indígenas inteiros, os tetetes e sansahuaris (GODOY, 2018, p. 4-5).

O alcance do desastre ambiental foi imenso e provocou consequências jurídicas internacionais. Segundo Fontaine, em 1993 trezentos mil processos de indenização por danos de saúde causados em trabalhadores foram abertos nos EUA. Acosta aponta que os níveis de câncer na região amazônica equatoriana são de 32%, enquanto os níveis nacionais são de 11% (GODOY, 2018, p. 5).

Em 1996 o governo equatoriano negociou com a petroleira argentina CGC o direito de explorar as reservas de petróleo ao norte do Equador, região ocupada por diversos povos indígenas, dentre eles os Sarayaku. No final de 2002, a empresa petroleira argentina CGC, com o apoio das Forças Armadas equatorianas, invadiu o território dos Sarayaku e inseriu na terra explosivos para iniciar a exploração sísmica de petróleo. (MELO, M. *apud* ACOSTA, 2009, p.58)

(...) Mais de vinte quilômetros quadrados de selva, nos quais os jovens de Sarayaku caçavam e pescavam para alimentar suas famílias, estavam espalhados com 1.400 kg

de um explosivo de alta potência enterrado em seiscentos e quarenta poços (MELO, M. in ACOSTA, 2009, p. 58, tradução nossa⁶⁵)

Anos mais tarde, para cumprir a decisão da Câmara Interamericana, o governo do Equador apresentou duas propostas para o povo Sarayaky. A primeira consistia na detonação dos explosivos inseridos pela empresa argentina e a segunda previa a inserção de sal no solo a fim de corroer os explosivos. As duas propostas significavam degradação ambiental imensa, fato que explica porque a questão não foi resolvida até o momento (MELO, M *apud* ACOSTA, 2009, p.58).

Tanto no Brasil quanto no Equador, tais tensões atraem ONGs ambientais e de direitos humanos, nacionais e internacionais, que passam a dar publicidade para tais violações. Esse fato lança os olhares internacionais para uma região que já é internacionalmente cobiçada por meio de debates também internacionalmente constituídos e sistematizados juridicamente através de convenções e tratados internacionais. Isso coloca esses assuntos internos sob a ótica da segurança humana e os securitiza perante a comunidade internacional, adicionando mais desafios geopolíticos à região.

É nesse momento que os direitos humanos e o meio ambiente se encontram com os interesses econômicos dos países, o que pode levar à utilização de discursos e estratégias com roupagem de preocupação internacional ao meio ambiente e aos povos indígenas, mas que no fundo desejam apenas construir um caminho internacionalmente legitimado para explorar os recursos existentes na Amazônia ou mesmo impedir que os países amazônicos os façam.

É notório que a própria crise ambiental foi apropriada pelas estratégias de acumulação de capital dos atores globais, transformando a problemática ambiental em mais uma variável com fins de acumulação de capital - o que ocorre via surgimento de uma fronteira do desenvolvimento sustentável na Amazônia, em curso desde a criação do Programa Nossa Natureza em 1989 e fortalecido após a Cúpula das Organizações das Nações Unidas em 1992, no Rio de Janeiro (COSTA, 2014). Dessa forma, chamamos a atenção para o fato de que já existe uma Cena Ambiental Internacional e pautar interesses nessa escala é um desafio para países fora do eixo Estados Unidos-Europa (PORTO; COSTA, 2016, p. 30).

Segundo VILLA (1999, p. 99) o Estado contemporâneo utiliza-se justamente de pautas globais divulgadas por ONGs internacionais para influenciar ações e reações em partes específicas do globo.

[...] Repetindo uma constatação já conhecida, força e influência são as duas primordiais da política. A influência é o meio político específico de atuação dos novos profetas desarmados, ao estilo das ONGs sociais e transnacionais. Nessa via, o elemento importante a ser destacado é o dimensionamento sem precedentes no Estado

⁶⁵ (...) *Más de veinte kilómetros cuadrados de selva en la cual los jóvenes de Sarayaku cazaban y pescaban para dar de comer a sus familias, quedaron sembradas de mil cuatrocientos kilogramos de un explosivo de alto poder enterrado en seiscientos cuarenta pozos.*

contemporâneo da utilização da influência pelos atores não-estatais, visando criar situações de opinião mundial sobre as opções políticas e técnicas dos planos interestatal, supranacional e transnacional para enfrentar um problema de ordem social global. É claro que, nesse dimensionamento da influência, contribui muito o fato de que as ONGs sociais transnacionais procuram valores não-militares, isto é, valores que não se baseiam no argumento da força (VILLA, 1999, p. 99).

Em paralelo às questões ambientais, há o debate internacional sobre infraestrutura logística que, no caso específico da Amazônia, se mistura às questões ambientais e cria pressões geopolíticas bastante particulares para a região.

Segundo VIRGA (2019, p. 167) internacionalmente há um aumento no interesse econômico sobre a região, baseado no papel atual, mas principalmente na importância futura da Amazônia para os fluxos logísticos internacionais. A explicação para essa mudança, segundo VIRGA (2019) e OLIVEIRA; THÉRY (2018) está no papel atual que a China desempenha na economia mundial e sua relação comercial com o Brasil.

Desde 2001, data da admissão da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), o país tornou-se um ator importante no comércio, finanças e geopolítica internacional. Com vantagens produtivas e econômicas, legislação e preocupação ambiental ‘frouxa’ a China ampliou os processos de cadeias de produção global, tornando-se um grande comprador e vendedor mundial. Do ponto de vista logístico, houve uma revolução na infraestrutura do comércio internacional, o que se materializa nas estatísticas portuárias atuais⁶⁶. Dos dez maiores portos do mundo, sete são chineses, demonstrando os investimentos que o país fez neste segmento, sua importância atual nos fluxos do comércio internacional e a necessidade dos países e regiões estabelecerem rotas curtas e seguras com esse país. Há, portanto, uma valorização do Pacífico, que traz componentes específicos para a Amazônia. Segundo VIRGA (2019, p. 167), os recursos naturais, a biodiversidade e o potencial econômico da Amazônia têm poder para transformar logisticamente a região, em uma perspectiva internacional.

Apesar de a região não apresentar relevância no que tange às grandes rotas de transportes globais, o crescente interesse econômico e comercial do mundo sobre os recursos amazônicos, como terras, biodiversidade, minérios e energia, além dos conhecimentos locais ligados a possibilidades de desenvolvimento biogenético e biotecnológico, poderá inseri-la nessas rotas por conta das novas dinâmicas econômicas no plano internacional. Interesses esses que além de norte-americanos e europeus, no período mais recente originam-se sobretudo da Ásia, e neste continente, em especial, da China (VIRGA, 2019, p. 167).

⁶⁶ Ranking “One Hundreds Ports 2018” dos 10 maiores portos do mundo: 1. Xangai (China); 2. Cingapura (Cingapura); 3. Ningbob-Zhoushan (China); 4. Shenzhen (China); 5. Guangzhou (China); 6. Busan (Coreia do Sul); 7. Hong Kong (China); 8. Qingdao (China); 9. Tianjin (China); 10. Dubai (Emirados Árabes Unidos). Fonte: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/08/02/porto-de-santos-e-o-39o-no-mundo-e-1o-do-hemisferio-sul-em-ranking-internacional.ghtml>. Acessado em 21 de abr. de 2020.

Já segundo OLIVEIRA; THÉRY (2018, p. 300-301), a produção de soja na Amazônia brasileira criou um vínculo logístico entre os países com impactos nacionais e regionais.

As alterações territoriais para o deslocamento da produção não ocorreram apenas nas áreas produtoras ou nas margens dos rios onde se instalaram os portos graneleiros, mas também nas áreas onde é realizado o desembarque marítimo final da produção de grãos, a qual passou por marcantes transformações com a implantação de um conjunto de objetos geográficos e de elevada tecnificação, para realizar as operações diárias de transportes. O destaque nesse caso é dado aos portos estrangeiros, situados na Europa, em Roterdã na Holanda, e a maior concentração de portos cargueiros do mundo na Ásia, com destaque para China, que de forma geral, foram estruturados para os fluxos internacionais.

Nesse contexto, nota-se que a preparação para colocar a mercadoria em movimento e acelerar esse movimento circulatório do capital, ocorre tanto na área produtora quanto na receptora da produção de grãos, que depois passam por processos de transformação e inserção nos mais diversos alimentos e até medicamentos (OLIVEIRA; THÉRY, 2018, p. 300 – 301)

A transformação logística da Amazônia objetiva prover infraestrutura para as pessoas que vivem na região e promover o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, que permitam a ocupação e o desenvolvimento social e econômico da população ali presente. Esbarra, porém, na percepção internacional que se tem sobre o espaço amazônico, com impactos geopolíticos. No que se refere às questões ambientais, a construção dos portos e rodovias, bem como as melhorias promovidas na infraestrutura existente, estão sendo realizadas sob a ótica do capital privado estrangeiro (maiores detalhes serão tratados na seção 2.2) e, invariavelmente, promovem degradação da floresta, impactos nas reservas indígenas e nas comunidades ribeirinhas, o que reforça a pressão internacional sobre os países amazônicos. Como a realização desses empreendimentos passa pela autorização dos Estados nacionais, eles são responsabilizados internacionalmente tanto pelos organismos internacionais quanto pela opinião pública, criando tensões geopolíticas externas e regionais.

É importante salientar a importância do comprometimento e cumprimento com as pautas ambientais acordadas internacionalmente. Elas tendem a minimizar esse impacto internacional negativo. Revestem o Estado de argumentos para apontar tanto a necessidade de desenvolvimento econômico da região, inclusive para sua própria preservação, quanto a desmistificação de que a utilização produtiva dos recursos florestais promoverá a sua destruição. As pesquisas científicas e tecnologias atuais permitem a implementação de atividades econômicas e infraestrutura logística que podem ajudar a aumentar o monitoramento e a preservação do espaço amazônico, bem como melhorar a qualidade de vida dos que ali residem.

Além disso, a importância ambiental na nova ordem internacional e na balança de poder global não passa despercebida pela China, o que se constata por meio de ações concretas adotadas pelo governo chinês, com o objetivo de desvincular o país da imagem de poluidor e de descumpridor dos acordos internacionais. Apesar de adotarem ações tímidas em território nacional, VIRGA (2019, 181) aponta para mudança de comportamento do país. As ações chinesas na Amazônia não têm ficado restritas à infraestrutura logística, mas sim caminham para parcerias e cooperações técnico-científicas para ajudar os países amazônicos na proteção da região.

Corroborando tal afirmação ao analisar a estratégia de política externa chinesa sobre a Amazônia em artigo, Galvão (2008) observa o interesse do país em investir na região não somente para a exploração de recursos, como, também, na criação de parcerias para sua proteção e, sobretudo, visando cooperação técnica e científica.

O autor pontua sobre o crescente número de estudos e trabalhos ligados a: previsão de desenvolvimento de satélites para análise da evolução do bioma amazônico; pesquisas meteorológicas; dimensionamento de safras; além de monitoramento de desastres naturais (VIRGA, 2019, p. 181).

As parcerias e iniciativas de cooperação concentram-se, principalmente, na área de desenvolvimento de satélites para mapear os recursos naturais amazônicos bem como as queimadas e desmatamentos. O programa recebeu o nome de *China-Brazil Earth Resources Satellite* (CBERS), ou Programa CBERS. Originalmente concebido em 1988, em uma iniciativa entre duas instituições de cunho técnico: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (CAST), tem por objetivo desenvolver tecnologias de mapeamento para os países que, em comum, precisavam monitorar vastas extensões territoriais.

Na época de sua concepção, início dos anos 1980, a China já estava familiarizada com a tecnologia de construção de satélites e de foguetes lançadores, mas ainda não apresentava um parque industrial muito desenvolvido. Esse fato justifica, inicialmente, a cooperação com o Brasil, pois, além de estar familiarizado com alta tecnologia, era industrialmente mais desenvolvido que a China. Do ponto de vista financeiro, foram disponibilizados cerca de US\$ 300 milhões, dos quais 30% eram provenientes do governo brasileiro e 70% do governo chinês. Esse percentual foi repactuado em 2002, data em que o acordo entre os países foi estendido, a fim de permitir a construção de mais dois satélites, de forma que, atualmente, cada país responde por 50% dos custos financeiros envolvidos no projeto (INPE).

As imagens geradas pelo CBERS são utilizadas por diversas instituições nacionais e internacionais ligadas ao meio ambiente e de recursos naturais. São uma importante ferramenta

para o controle do desmatamento e queimadas, além do monitoramento das atividades agrícolas, crescimento urbano, recursos hídricos dentre outros. Porém, materializam no país a presença de um ator – China – que atualmente apresenta peso e interesses distintos de quando o acordo foi inicialmente elaborado. Se na época a China não apresentava um parque industrial tão desenvolvido quanto o brasileiro, atualmente o país é líder na produção de bens industrializados de alta e baixa complexidade tecnológica. Ao emergir como uma grande potência, o país possui interesses geopolíticos definidos, como aumento da sua influência fora do espaço asiático, contraposição aos interesses estadunidenses e unificação do país – notadamente a questão de Taiwan. Com recursos financeiros e parcerias estratégicas, o governo chinês procura cada vez mais aumentar sua esfera de influência, principalmente em áreas que concentram valiosos recursos internacionais, como é o caso do continente africano e da América do Sul. No que se refere à Amazônia os interesses se materializam por meio de parcerias tecnológicas, financeiras e estratégicas.

Chama a atenção nas parcerias a disponibilidade de financiar obras de infraestrutura. Esse é o caso do projeto Ferrogrão, Ferrovias Transoceânica e Paraense, o qual personifica os ensinamentos da geografia política clássica, cujo postulado é: presença física é poder, e isso pode trazer novas ações e interesses por parte dos Estados Unidos e dos europeus. Segundo VIRGA (2019, p. 182), a busca entre as potências por influências na Amazônia está aumentando, bem como o controle exercido pelos países amazônicos, de tal forma que países com presença ou acordos prévios podem estar com alguma vantagem no futuro.

Adicionalmente às questões ambientais e de infraestrutura logística internacional tem-se a questão militar *strictu sensu*, liderada pelas iniciativas dos Estados Unidos. A presença militar deste país na América do Sul remonta à II Guerra Mundial, quando algumas unidades militares foram enviadas dos Estados Unidos para o Panamá, com o objetivo de defender o canal. Foi estabelecido à época o Comando Militar do Caribe, que nos anos de 1960 teve sua atuação ampliada para a América do Sul, dando origem ao Comando Sul dos Estados Unidos (U.S. Southern Command), com sede, atualmente, na Flórida. Além do apoio estadunidense à instauração de regimes ditatoriais na região, o Comando Sul dos Estados Unidos objetivava prover infraestrutura militar para apoiar os países da América Central e do Sul no combate à expansão do comunismo.

Porém, contrariando as teorias realistas da época, o comunismo erodiu e entrou em colapso sem a necessidade de um conflito armado, isso abriu espaço para que outros problemas/atores entrassem na lista de prioridades norte-americanas. No início dos anos de

1990 foram eleitos os combates ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de drogas, direcionando assim a política externa dos EUA para outras regiões do globo. Do ponto de vista militar, o que se viu foi a instalação da base militar de Manta no Equador em 1999 sob a justificativa de que com ela se detectariam as atividades ilícitas no Oceano Pacífico que permitiam o transporte da cocaína da América Latina para os Estados Unidos e Europa. Apesar de a base de Manta ter sido desativada em setembro de 2009 e o Comando Sul dos Estados Unidos estar atualmente sediado fora da América do Sul, a presença física estadunidense na região não diminuiu, pelo contrário aumentou. Isso se deu em virtude da instalação de bases militares na Colômbia (em decorrência do Plano Colômbia), no Chile (base de treinamento militar instalada em 2013) e no Peru (em 2016), além da reativação da IV Frota americana (2008). Com exceção da base militar no Chile, as demais estão relacionadas com o espaço amazônico. A justificativa para sua existência é o suporte estadunidense para o combate ao tráfico de drogas, o que explica a quantidade de bases – nove no total – na Colômbia, o que torna essa parte da América do Sul, notadamente a Amazônia, uma área de atenção do ponto de vista militar, uma vez que há uma forte presença militar estrangeira na região.

Segundo RIPPEL (2006, p.84) depois dos anos de 1970 há uma aproximação entre os cartéis de drogas e os grupos guerrilheiros presentes na Amazônia colombiana. Por localizarem-se em área de floresta densa, o governo colombiano sempre enfrentou bastante dificuldade para inibir a produção e venda de drogas, bem como anular a atuação dos grupos guerrilheiros no país. A aproximação entre os dois grupos colocou o próprio Estado colombiano em risco, o que exigiu do governo central uma ação firme, estruturada e que contasse com apoio financeiro internacional. Foi dentro deste contexto que o Plano Colômbia foi concebido, mas com o intuito de ser um plano de paz, prosperidade e fortalecimento institucional. Para tanto, a base do plano era a criação de um ambiente de distensão, de não violência.

[...] Por meio de soluções negociadas com os diversos atores envolvidos, inclusive forças guerrilheiras, haveria um ambiente de distensão, de não-violência. A atividade clandestina ligada ao narcotráfico seria substituída por atividades econômicas legais, havendo, como consequência, uma melhoria nas condições de vida das populações habitantes dos meios rurais. Para tal, em 1999, o Presidente Pastrana criou uma área desmilitarizada, onde não havia a presença do exército e da polícia. As FARC assumiriam o controle dessa área do território colombiano (RIPPEL, 2006, p. 85).

O plano mudou completamente de contexto quando a Colômbia iniciou o processo de financiamento internacional. Os Estados Unidos logo se candidataram para fiar o plano, desde que algumas condições fossem aceitas. Os europeus, que estavam dispostos a participar da iniciativa, resolveram abandoná-la, pois as condições estadunidenses transformaram o plano em uma ação militar e policial. Os Estados Unidos destinaram US\$ 1,3 bilhão ao governo

colombiano, que foram direcionados para a compra de equipamentos militares como os helicópteros *Black Hawk*, assessoria militar, suporte presencial estadunidense e materiais químicos para pulverizar as plantações de papoula e coca.

Segundo LOURENÇÃO (2003, p. 38) o governo brasileiro foi chamado pelos Estados Unidos a participar do Plano Colômbia, mas recusou, alegando que a ação necessitaria de uma modificação no papel das Forças Armadas brasileiras.

[...] Em 1998, numa reunião na cidade peruana de Iquitos, representantes da DEA, agência dos EUA para controle de drogas, pressionaram para que as forças armadas brasileiras se engajassem na Colômbia. O governo brasileiro se recusou a isso porque tal engajamento não constitui missão constitucional das Forças Armadas (para isso necessitaria também de uma autorização expressa do Congresso Nacional). (LOURENÇÃO, 2003, p. 38).

Percebe-se, então, que as questões geopolíticas relacionadas à Amazônia adquiriram novas nuances, tornando-se mais difíceis de serem neutralizadas. Os conceitos de soberania e exercício do poder passaram a ser tutelados ainda mais fortemente pela comunidade internacional. Isso se deu por meio das convenções internacionais dos direitos humanos e da proteção internacional ao meio ambiente, pela mídia, pelos interesses dos grandes grupos empresariais e pelas ONGs. O Estado continua tendo o monopólio da força e o poder da regulação, porém suas ações não podem ir sempre contra os interesses desses atores. Tem-se, então, uma mudança de paradigma, pois para fazer valer sua vontade, os Estados precisam ou convencer esses atores, ou ceder a algumas pressões deles ou, ainda, formar coalisões com outros Estados a fim de aumentar a sua força e, assim, neutralizá-los.

John Agnew fez uma revisão do conceito de soberania e exercício de poder sob a ótica da globalização e incluiu em suas abordagens diversos autores clássicos da disciplina de Relações Internacionais como Kenneth Waltz e Robert Keohane que são importantes para a compreensão dessa nova forma de pensar e agir geopoliticamente.

O autor parte de duas premissas importantes: 1) a globalização, na ótica da soberania, promove mais diferenças geográficas do que homogeneidade (AGNEW, 2009, p. 206); e 2) o fim do monopólio do Estado sobre o exercício do poder em seu território não é obra da globalização e sim característica do próprio conceito de soberania (AGNEW, 2009, p. 90-91).

No que se refere à premissa 1, Agnew defende que a globalização envolve relações por meio de redes e mobilização de pessoas em lugares, afastando o Estado e as relações interestatais do processo. Assim, alguns locais se tornam mais isolados do que outros e os processos que implicam as relações entre Estados, pessoas, instituições financeiras, empresas

transnacionais, ONGs entre outras não podem caber dentro de uma teoria, que é a da globalização (AGNEW, 2009, p. 206).

Com base nessa premissa, percebe-se que se do ponto de vista internacional as pautas ambientais tentam impor o conceito de globalização à Amazônia. Todos entendem sua importância ecológica e econômica para o mundo e, justamente por isso, criam redes de troca de informações que mobilizam diversas pessoas no planeta. Tal movimento pode ser percebido na mobilização internacional, ocorrida ao longo do ano de 2019, mais especificamente a partir de agosto, em virtude de incêndios ocorridos na Amazônia. O assunto ganhou projeção internacional, impactando, em um primeiro momento, a opinião pública por meio de editoriais de jornais e passeatas ao redor do mundo, principalmente na Europa. Partiu, num segundo momento, para ameaças de boicotes a produtos brasileiros no exterior como a soja, a carne e o couro, atingindo o limite com a ameaça francesa de suspensão do acordo entre a UE e o Mercosul⁶⁷, assinado em 28 de junho de 2019.

É importante ressaltar nesse ponto que a controversa figura do presidente brasileiro Jair Bolsonaro resalta a importância que o debate ambiental tem para a comunidade internacional. Notadamente reconhecido por questionar as convenções internacionais ambientais, o presidente brasileiro se manifestou, publicamente e em diversas ocasiões, contra os acordos internacionais firmados pelo Brasil, bem como a gestão ambiental realizada pelos governos anteriores. Logo no início de seu mandato, cogitou unir o Ministério do meio ambiente com o da agricultura, mas frente à opinião nacional contrária a essa atitude, manteve as pastas separadas. Com um discurso bastante crítico ao trabalho realizado nas administrações anteriores, a condução do assunto meio ambiente no Brasil ganhou proporção internacional e isto ajuda a explicar o porquê das reações tão fortes às queimadas na Amazônia no ano de 2019.

Para a comunidade internacional o Brasil está passando uma imagem de descaso com as questões ambientais, o que, na perspectiva internacional, coloca em risco a Amazônia. Em 11/04/2019 foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 9.759⁶⁸ que abriu espaço para o governo brasileiro intervir na gestão do Fundo, visto que o Comitê Orientador (Cofa) e o Comitê Técnico (CFTA) foram extintos e deveriam ser recriados com nova composição, que garantiria maior participação do governo na gestão dos recursos financeiros. Foi por esse motivo que, Noruega e Alemanha cancelaram suas contribuições para o Fundo da Amazônia,

⁶⁷ O acordo precisa ser ratificado por todos os países membros da UE e do Mercosul para entrar em vigor.

⁶⁸ Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335. Acesso em 24 de jan. de 2022.

antes mesmo das notícias das queimadas alcançarem dimensões globais. Na tentativa de evitar maiores danos e diminuir a pressão internacional sobre o país, o governo brasileiro transferiu o Conselho Nacional da Amazônia Legal, que se encontrava desde 1995 sob o Ministério do meio ambiente, para a Vice-Presidência da República, passando, dessa forma, a imagem de que o assunto é prioritário e estratégico para o governo. Para tanto, o governo brasileiro utilizou-se do mesmo Decreto 9.759, pois o Conselho Nacional da Amazônia também foi extinto e quando foi recriado sofreu estas modificações.

No que se refere à premissa 2 tratado por Agnew, há uma relação entre soberania e território, atrelada ao conceito de poder. Para Agnew, o poder “[...] tem sido definido como a capacidade de fazer com que os outros façam algo que você deseja e, pelo menos a partir do século XIX, foi exclusivamente associada a estados territoriais que geralmente são considerados como estado-nação (AGNEW, 2003, p. 51, tradução nossa⁶⁹).” A soberania, então, pode ser entendida como sendo a institucionalização e extensão do controle e da autoridade dentro de um campo espacial que, a princípio, seria o território nacional (AGNEW, 2009, p. 2), a fim de, legitimamente, fazer com que as ordens internas sejam cumpridas e defender o Estado contra as ameaças externas. Agnew aponta, porém, que dada a atual configuração da distribuição de poder no mundo, a soberania não necessariamente coincidirá com os limites territoriais dos países. Para exemplificar esse ponto, o autor apresenta exemplos de processos e disputas jurídicas entre empresas do Tajiquistão que foram julgados em Londres, as pressões que as empresas transnacionais exercem em alguns países e as ações de grupos ligados ao narcotráfico que controlam algumas regiões no globo.

Esses exemplos ajudam o autor a questionar a ligação automática que existe entre soberania e território, bem como a ‘soberania *jure* (legal)’ e a ‘soberania de *facto*’ (AGNEW, 2009, p. 6-7). A soberania legal está atrelada e centralizada no Estado, enquanto que a ‘soberania de *facto*’ está onde o poder se encontra disponível e circulando. “Em outras palavras, a soberania efetiva não é necessariamente baseada e definida pelas fronteiras territoriais estritas e fixas de Estados nacionais (AGNEW, 2009, p. 9, tradução nossa⁷⁰)”. O poder político pode se manifestar de diferentes formas que não são necessariamente territoriais.

Duas questões são cruciais neste contexto: o controle político e a autoridade não estão restritos aos Estados e que tal controle e autoridade não são necessariamente exclusivamente territoriais. A autoridade é o exercício legítimo do poder é

⁶⁹ No original: [...] has been defined as the ability to make others do something you desire and, at least from the nineteenth century onwards, it has been exclusively associated with territorial states that are usually presumed to be nation states.

⁷⁰ No original: In other words, effective sovereignty is not necessarily predicated on and defined by the strict and fixed territorial boundaries of individual states.

normalmente associada fortemente à condição de Estado. Em nenhum caso, no entanto, a autoridade do Estado já foi completa. Sempre houve fontes concorrentes de autoridade política, desde a igreja no contexto medieval até organizações internacionais, movimentos sociais, empresas e ONGs atualmente. Soberania não é a mesma coisa que poder irresistível que emana de um único local. De fato, a soberania pode ser vista como o locus de uma série de poderes sociais, incluindo muitos de além das fronteiras nominais do Estado, atraídos pela perspectiva de influenciar as decisões do Estado (AGNEW, 2009, p. 28, tradução nossa⁷¹).

As obras de infraestrutura são um bom exemplo de como essa relação acontece. Sua importância na coesão territorial e no exercício do poder foi apresentada pelos autores da geografia política clássica (Ratzel e Vallaux) e, atualmente, o que se percebe é cada vez mais a presença de atores privados nesse segmento, ocupando um espaço anteriormente dominado pelo Estado. As empresas transnacionais não estão apenas materializando essa infraestrutura como também estão definindo o que deve ou não ser construído e onde (AGNEW, 2009, p. 117-119). O autor, porém, deixa claro que isso não significa o fim do Estado, pois ele ainda define o que pode ou não ser feito dentro do território nacional por meio das regulamentações. O que Agnew aponta é que esse poder agora é bastante influenciado por atores econômicos, ONGs, grupos religiosos, comunidade internacional dentre outros com objetivos e interesses específicos (AGNEW, 2003, p. 58).

AGNEW (2009) aborda também as novas formas de construção/manifestação de poder, que são os blocos regionais. Usando a União Europeia como exemplo, ele identifica uma migração de autoridade dos Estados para as instituições supranacionais, apresentando outra possível relação entre soberania e território.

Para Agnew & Corbridge (1995) e Agnew (1998; 2008) surgem novas escalas de poder e soberania. Os conflitos tornam-se menos centralizados nas relações entre Estados, e cada vez mais difusos e flexíveis através da atuação de forças não estatais como movimentos políticos internacionais organizações terroristas, crimes transfronteiriços etc. Da mesma forma, a nova escala política representada pela emergência dos blocos regionais nas duas últimas décadas institui um cenário internacional muito distinto daqueles em que floresceram os discursos territorialistas (ROSEIRA, 2011, p. 23).

Em consonância com Agnew, BECKER (2004) aponta que o fim da Guerra Fria intensificou as relações internacionais entre Estados, aumentando sua participação em organizações multilaterais, bem como o reconhecimento e aceitação de normas internacionais referentes ao comércio, direitos humanos e meio ambiente. Neste contexto, institui-se, “[...] de

⁷¹ No original: *Two issues are crucial in this context: that political control and authority are not restricted to states and that such control and authority are thereby not necessarily exclusively territorial. Authority is the legitimate exercise of power and is typically strongly associated with statehood. In no case, however, has the authority of the state ever been complete. There have always been competing sources of political authority, from the church in the medieval context to international organizations, social movements, businesses, and NGOs today. Sovereignty is not the same thing as irresistible power emanating from a single site. Indeed, sovereignty can be seen as the locus for a range of social powers, including many from well beyond the state's nominal borders, attracted by the prospect of influencing state decisions.*

forma velada, uma concepção de intervenção em nome do bem comum (BECKER, 2004, p. 137)”. Apesar de estas estruturas diminuïrem a soberania dos païses, para Becker a aceitação e cumprimento das normas internacionais é a forma mais eficaz para que a soberania estatal seja garantida (BECKER, 2004, p. 138).

Essa discussão se materializa na Amazônia. Ancorados no lema de que a proteção da biodiversidade, o controle do desmatamento e a proteção dos indígenas presentes na região é uma questão de sobrevivência mundial, as grandes potências, bem como païses como Noruega, Suécia e Dinamarca utilizam-se das novas estratégias internacionais para aumentar seu controle sobre a Amazônia e limitar o poder dos païses amazônicos sobre essa parte de seus territórios.

Em nível global, a Amazônia é uma fronteira percebida como espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta. Coexistem nessa percepção interesses ambientalistas legítimos, e também interesses econômicos e geopolíticos, expressos respectivamente num processo de mercantilização da natureza e de apropriação do poder de decisão dos Estados sobre o uso do território. Em nível nacional, onde igualmente coexistem interesses diversos, o interesse e a percepção dominantes ainda atribuem à Amazônia a condição de fronteira de recursos, isto é, área de expansão do povoamento e da economia nacionais, que deve garantir a soberania do Brasil sobre esse imenso território. O que não significa a inexistência de interesses ambientalistas que coexistam com os “desenvolvimentistas”. Para a sociedade regional, em particular, e parte da brasileira, a fronteira é o espaço de projeção para o futuro. Em nível regional/local, a incidência dessas percepções e ações, somadas às demandas sociais, é expressa numa dinâmica territorial de grande velocidade de transformação e numa nova geografia Amazônica (BECKER, 2006, p. 21).

Percebe-se, assim, que as pressões ambientais, bem como a presença e interesses militares dos Estados Unidos na região amazônica tornam as iniciativas de integração fundamentais para a América do Sul, pois são o caminho internacionalmente reconhecido para fazer frente às pressões internacionais. Porém, conforme apontado no capítulo 1 deste trabalho, apesar de existir um organismo regional específicos para a Amazônia, como é o caso da OTCA, na prática não se consegue fazer frente a tais pressões, em virtude da sobreposição de iniciativas de integração presentes na região, que tendem a tornar o processo fragmentado e frágil. Assim, a escala internacional da Amazônia está se sobrepondo aos interesses nacionais dos païses amazônicos, aprisionando a agenda de debates sobre o tema e relegando as necessidades nacionais a segundo plano.

2.2 AMAZÔNIA: DIMENSÃO NACIONAL

A dimensão nacional da Amazônia reflete-se em seu tratamento político, econômico e social dado por cada um dos païses amazônicos. O que se constitui como local em um païse pode

não o ser em outro, o que ajuda a compreender as dificuldades enfrentadas para: 1) lidar com um espaço tão monitorado internacionalmente; 2) concretizar ações políticas conjuntas que permitam o avanço no processo de integração dos países amazônicos; 3) convencer as elites locais sobre a importância desta concertação regional.

Neste trabalho, o aspecto local será feito sob a ótica brasileira, ou seja, pela Amazônia brasileira que corresponde a 60% da Amazônia. A Amazônia brasileira começou a ser delimitada em 1953 por meio do art. 2º da Lei 1806 e foi concluída em 1988 com a criação do estado do Tocantins. Inclui em sua totalidade os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão (porção oeste do Meridiano 44º).

Mapa 1. Limites da Amazônia Brasileira



Com exceção do Maranhão e do Tocantins, cada um dos estados que compõem a Amazônia Legal apresenta aspectos transfronteiriços e questões econômicas e políticas particulares, mas são tratados como um todo homogêneo, tanto nos aspectos legais quanto no debate geopolítico. Portanto, a questão indígena é fundamental para o estado de Roraima,

enquanto para o Amapá, além da questão indígena há a preocupação com a imigração ilegal de brasileiros para a Guiana Francesa atraídos pela possibilidade de enriquecimento via garimpo.

Utilizando-se o conceito de macrorregiões⁷² é possível identificar três na Amazônia brasileira, cada uma delas com diversas sub-regiões. A primeira, denominada por BECKER (2006, p. 146) de macrorregião do Povoamento Consolidado, corresponde ao arco povoado que abrange o cerrado do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, bem como as áreas desmatadas do sudeste do Pará, Rondônia e parte sul do Acre. A dinâmica dessa macrorregião é dada pelas cidades e pelo processo de urbanização. É a região que consolidou a atividade da agropecuária, sendo denominada de ‘Arco do Fogo’, ou ‘Arco do Desmatamento’ ou ‘Arco das Terras Degradadas’. Aproximadamente 44% da área dedica-se à agropecuária de baixa tecnologia, enquanto 15% encontra-se abandonada (BECKER, 2006, p. 146). Essa macrorregião é a que recebe boa parte da pressão internacional, pois concentra a economia regional da Amazônia brasileira, com grandes cidades, redes e capitais. Materializam um jogo de forças geopolíticas entre as necessidades do desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Segundo BECKER (2006, p. 147) as políticas públicas para a região deveriam se concentrar no desenvolvimento de atividades produtivas não predatórias, a recuperação das áreas alteradas por meio do desmatamento e da criação extensiva. Essas políticas, segundo a autora, possuem o potencial de desestimular a expansão do cultivo da soja floresta adentro. Adicionalmente é necessário fortalecer as cidades com suas respectivas redes, a fim de atrair pequenos produtores para impedir a instabilidade da ocupação (BECKER, 2006, p. 147).

A macrorregião do Povoamento Consolidado é composta de várias sub-regiões que demandam ações específicas do setor público. Assim, a que vai do Amapá até o Maranhão orbita em torno de duas cidades – Belém e São Luiz – e tem por característica uma grande densidade demográfica e elevada desigualdade social. A influência das duas cidades extrapola a esfera nacional, atingindo o Suriname e a Guiana Francesa, por meio de suas redes de serviços e atividades econômicas associadas à exploração mineral (BECKER, 2006, p. 148). A sub-região do Leste e Sudeste do Pará concentra grandes conflitos de terra, principalmente por conta das invasões promovidas pelos “sem-terras” em fazendas pouco produtivas ou abandonadas,

⁷² “[...] Macrorregiões são definidas como função de quatro variáveis estruturantes: tendências demográficas, alterações no padrão do uso da terra, centros dinâmicos da economia regional e proteção ambiental (Becker, 1999, 2001c e 2003a). Critérios para identificar as sub-regiões não são sistemáticos. As sub-regiões amazônicas são ainda pouco numerosas, descontínuas e suas feições resultam da combinação do seu substrato cultural e geográfico, da densidade demográfica e da intensidade em que nelas incidiu o processo recente de ocupação. Há, portanto, sub-regiões caracterizadas ainda pelo predomínio das condições fisiográficas – várzeas, vales, florestas –, outras de etnia, cultura e iniciativa política, enquanto outras já são definidas por processos e atividades econômicas mais modernos (BECKER, 2006, p. 145).

quase todas sem títulos da terra regularizados. Há uma diversificação produtiva nessa sub-região, com atividades vinculadas à mineração, metalurgia e siderurgia. Além disso, ela concentra o maior polo madeireiro da Amazônia, o que a faz ser também líder em atividades de reflorestamento (BECKER, 2006, p. 149). Outra sub-região é a que se estende do Tocantins ao Maranhão, tendo a pecuária e a soja como atividades econômicas principais. Apresenta um grande potencial hídrico, sendo alvo de diversas propostas para construção de hidrelétricas (BECKER, 2006, p. 150). A penúltima sub-região inclui os cerrados do Mato Grosso, com baixa densidade demográfica e atividade econômica centrada no cultivo da soja, algodão e pecuária modernizada. Ao norte do estado começam os ecossistemas florestais e aqui ocorre uma tensão entre a atividade da soja, que deseja adentrar o norte do estado, e as pressões ambientais externas (BECKER, 2006, p. 150). Por fim tem-se a sub-região de Rondônia e a porção sul do Acre, com forte presença dos seringueiros. Segundo BECKER (2006, p. 151) os processos de colonização do Incra marcaram culturalmente o povoamento da região, com Rondônia registrando uma das mais altas densidades demográficas na Amazônia.

A macrorregião da Amazônia Central é a área caracterizada pela infraestrutura de transportes da região, com as estradas oficiais e as espontâneas, ao longo das quais surgem atividades produtivas. BECKER (2006, p. 152) aponta para a quantidade de florestas existentes nesta macrorregião que se mantém mesmo com atividades produtivas e fluxos de transporte tão intensos. O ponto de tensão então, novamente, se remete à pressão interna versus externa, calcada nos princípios internacionais de proteção ao meio ambiente. Segundo BECKER (2006, p. 152) as ações políticas devem se concentrar na ordenação do processo de expansão dos eixos – que aumentam os fluxos e as atividades produtivas; no fortalecimento da produção familiar – os pequenos produtores normalmente causam impacto ambiental bem menor do que os grandes produtores; e na conservação ambiental – que mantém o olhar internacional sob controle, além de dar maior legitimidade para que o país discuta, internacionalmente, as questões ambientais. Essa macrorregião pode ser dividida em diversas regiões, cada uma apresentando características particulares, necessitando por isso de políticas públicas específicas.

A primeira sub-região é chamada de Fronteira de Preservação e inclui o norte do Pará e o noroeste do Amapá, abrangendo as áreas de fronteiras com o Suriname e a Guiana Francesa. A densidade populacional é baixíssima e a região é de difícil acesso. Há diversas unidades de conservação e reservas indígenas, o que demanda políticas públicas voltadas para esses temas. Por conta dessa dinâmica, os pequenos produtores de arroz converteram suas terras para o plantio da soja, o que não ocorreu na margem esquerda do vale. Esta continua se dedicando à

produção de arroz e frango (induzidas por empresas privadas específicas), além de outras culturas típicas da região como milho, mandioca e feijão. Na parte central da várzea a atividade dominante é a pesca (BECKER, 2006, p. 152-153).

A sub-região de Produção Familiar da Transamazônica incorpora a área de Repartimento a Itaituba, com forte produção familiar. Esses núcleos econômicos familiares, além de possuírem vigor econômico, apresentam muito engajamento político e realizam oposições às ações públicas que privilegiam os grandes em detrimento aos pequenos. Realizaram forte oposição à implantação da usina de Belo Monte, inaugurada em 2011. Por fim, tem-se a sub-região da Frente de Expansão, que compreende a área de Cuiabá-Santarém (frente de expansão de povoamento e agropecuária), a área entre São Félix do Xingu no Pará-Terra do Meio (frente de expansão da pecuária) e a área do Corredor do Madeira (frente de produção e escoamento da soja). Cada uma dessas frentes de expansão produz tensões distintas, tornando ainda mais complexa a adoção de políticas e ações homogêneas. A primeira frente produz tensões internas com os produtores do oeste do Pará, da região de Santarém, e pressiona a criação de mais uma unidade federativa, o estado do Tapajós. Já a segunda e a terceira criam tensões internacionais, pois são mais novas que a primeira e promovem ações que impactam os povos indígenas e o ecossistema da floresta (BECKER, 2006, p. 153-154).

A última macrorregião apresentada por BECKER (2006) é a Amazônia Ocidental que corresponde a maior parte do estado do Acre e à totalidade do Amazonas e Roraima. Tem por característica os baixos indicadores de renda per capita e de desenvolvimento humano, provavelmente por permanecerem às margens das obras de infraestrutura realizadas no passado e continuarem sendo comandadas pelo ritmo da natureza, visto que as atividades industriais se concentram em Manaus. Segundo BECKER (2006, p. 155), as fronteiras internacionais podem ser divididas entre fronteiras vulneráveis (Colômbia, Peru e Bolívia) e fronteiras de integração (Venezuela), porém documentos recentemente divulgados sobre as novas políticas de defesa indicam que essa divisão não existe mais e a Venezuela será, oficialmente, incluída também na lista das fronteiras vulneráveis. A capital dessa macrorregião, tanto do ponto de vista nacional quanto regional é Manaus, por estar em contato com os corredores de circulação e com a floresta. Esta macrorregião vem sentindo a pressão advinda da expansão da soja que procura adentrar cada vez mais para o interior da Amazônia, mas acaba sendo contida pela falta de infraestrutura de transporte. Há aqui uma dualidade, pois se uma das dificuldades para o combate das atividades ilegais na Amazônia brasileira é a falta de infraestrutura de transporte é justamente essa carência que, atualmente, impede o avanço da soja. Entrevista realizada em

13/07/2020 com um major do Exército Brasileiro alocado no Comando da Amazônia e com passagem pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), informou que tão logo uma atividade ilegal na Amazônia é identificada via satélite de monitoramento, as autoridades responsáveis pelo combate ao crime costumam demorar entre vinte ou trinta dias para conseguir chegar ao local identificado, justamente pelas dificuldades de acesso provocadas pelas características geográficas e clima da região.

Maior patrulhamento aéreo, bem como a ampliação dos Batalhões de Selva aumentariam a efetividade dos monitoramentos na região e a criação de vias. Isso poderia dar maior agilidade à essas estruturas, porém ao integrar o ecossistema da floresta acabariam com essa proteção natural que impede o avanço da soja. É por conta dessa dualidade que BECKER (2006) aponta para a necessidade de ações políticas que se concentrem na área de inteligência, com a utilização de tecnologias associadas às ações das Forças Armadas e dos demais órgãos federais como Ibama, Polícia Ambiental, Polícia Federal entre outros.

Essa macrorregião possui um forte componente regional, justamente por incluir fronteiras tão diversas e extensas, com tensões geopolíticas, além da necessidade de se desenvolverem atividades econômicas sem atrair maiores pressões internacionais, utilizando-se, para isso, o conceito de desenvolvimento sustentável. Suas subdivisões são Manaus e seu entorno (abrangendo a Zona Franca de Manaus, com todos os seus desdobramentos como migração de mão-de-obra, desenvolvimento tecnológico e biotecnologia); Florestania (margem direita do Solimões, com as reservas indígenas, que demandam políticas públicas de conservação ambiental e de defesa das comunidades indígenas contra os madeireiros, posseiros, grileiros e seringueiros. Por meio violento, procuram invadir essas áreas trazendo focos de tensões e atenção internacional sobre a forma com que o país lida com a Amazônia brasileira); Várzeas do Solimões (área florestal com diversas comunidades indígenas. Nessa sub-região há a interconexão entre comunidades indígenas de três nacionalidades na fronteira entre Peru, Colômbia e Brasil); Alto do Rio Negro (terras indígenas demarcadas, com produção econômica voltada para a extração vegetal, mas que possui um potencial de conflitos imenso por conta da presença de grupos armados na Colômbia); e, por fim, a sub-região da Fronteira de Integração Continental (parte do estado de Roraima que se liga à Venezuela por meio da rodovia e da hidrelétrica do Guri. Na época em que Bertha Becker escreveu o livro, os conflitos na sub-região concentravam-se na demarcação da terra indígena Raposa do Sol, que é rica em minerais, porém a situação política atual da Venezuela, a militarização das fronteiras e a entrada de imigrantes no Brasil adicionaram tensões ainda maiores à área) (BECKER, 2006, p. 157-159).

Percebe-se, então, que estratégias únicas que refletem a percepção de uma área homogênea tendem a não promover os resultados esperados, principalmente no que se refere à integração regional.

A percepção de uma Amazônia brasileira homogênea ocorre pelo distanciamento que a região possui dos grandes centros produtivos, consumidores e populacionais do país, além das próprias ações e planos governamentais que tendem a enxergar a região como algo uniforme, talvez como reflexo dos estudos geopolíticos sobre esta parte do território brasileiro. A Amazônia foi a última parte a ser conquistada e incorporada pelos portugueses ao território brasileiro. Segundo BECKER (2006, p. 23-24), a conquista amazônica para além da linha de Tordesilhas ocorreu entre 1616 e 1777, mediante apropriação lenta e gradativa, atraída pela exportação das ‘drogas do sertão’.

Entre 1850 e 1899 ocorreu o delineamento do que é a Amazônia brasileira atualmente, tendo aspectos geopolíticos como impulsionadores deste processo. Havia um temor por parte da monarquia de uma possível “[...] internacionalização do grande rio, e o “boom” da borracha. Finalmente, completou-se a formação territorial com a definição dos limites da região entre 1899 e 1930, em que se destacou o papel da diplomacia [...] e do Exército Brasileiro [...] (BECKER, 2006, p. 24)”. No que se refere à diplomacia, é importante salientar seu papel durante a incorporação do Acre, bem como nas definições dos limites fronteiriços entre o Brasil-Colômbia, Brasil-Venezuela e Brasil-Suriname, conforme apontado na TABELA 6 que se encontra no Apêndice deste trabalho. Já a participação do Exército Brasileiro pode ser percebida nas definições fronteiriças entre Brasil-Guiana Francesa e Brasil-Peru, também detalhadas na TABELA 6 deste trabalho.

Com relação à formação e incorporação da Amazônia brasileira, BECKER (2006, p. 24), aponta que, do ponto de vista econômico, a ocupação amazônica ocorreu por meio de surtos intensos vinculados ao interesse econômico momentâneo de alguns produtos da região. Assim a ocupação transcorreu de forma truncada, tendo surtos devassadores seguidos de longos períodos de estagnação. A opção da monarquia, na época, foi a de controlar essa parte do território por meio da construção de fortes na embocadura do grande rio e de seus principais afluentes, além da criação de unidades administrativas vinculadas ao poder central. BECKER (2006, p. 24-25) identifica uma dicotomia no modelo de ocupação territorial aplicado à Amazônia brasileira. Duas forças diametralmente opostas são identificadas, com resultados importantes sobre esse processo. Uma das forças vem de fora do país, consequência dos surtos econômicos e provocada pela relação colônia-metrópole do período. A força vinda de dentro

vincula-se às missões, que com o contato com os habitantes locais, conseguiu formar uma base econômica alicerçada no crescimento endógeno e na autonomia local. Para a autora, a comparação entre as duas forças indica que as forças externas, ou seja, os surtos econômicos

[...] foram desagregadores para o vale do Amazonas, embora tenham constituído condição fundamental para a unidade política da Amazônia. [...] O modelo endógeno foi muito menos expressivo após as missões, sendo representado por alguns projetos de colonização e, sobretudo, pelos povos indígenas, seringueiros e ribeirinhos, que tentam hoje fortalecê-lo (BECKER, 2006, p. 25).

Os desafios posteriores à formação territorial foram a sua ocupação e integração com o restante do país. Como boa parte dos projetos e iniciativas para a Amazônia brasileira ocorreram durante os governos militares, foram idealizados e inspirados segundo os estudos geopolíticos da época, que enxergavam a região de forma macro, em sua totalidade, sem se preocupar com as especificidades inerentes a cada estado. THÉRY-MELLO; THÉRY, H. (2001) apontam que “As configurações territoriais e suas mutações são representativas de diversos períodos históricos, que resultaram da conjugação de interesses econômicos e geopolíticos do Estado e da sociedade (THÉRY-MELLO; THÉRY, H., 2001, p. 181)”, ou seja, ampliam o leque de atores que ajudaram, ao longo do tempo, a ocupar e integrar o espaço amazônico ao restante do país. Isso destacou as demandas da sociedade, notadamente aquelas resultantes das pesquisas científicas, bem como os interesses do capital privado.

O primeiro grande desafio apontado pelos geopolíticos brasileiros para a Amazônia brasileira foi a questão da ocupação territorial. Baseados em Ratzel, identificaram que a defesa do território amazônico brasileiro dependia da existência de obras de infraestrutura que permitiriam o desenvolvimento de atividades econômicas locais e, assim, atraíram um contingente populacional que ocuparia o espaço e dificultaria ações estrangeiras nessa região. Assim, tal como pensado por Ratzel, o Estado brasileiro deveria ser o condutor desse processo, tanto no que se refere à infraestrutura, quanto nas questões econômicas e populacionais.

Com relação à infraestrutura de transporte um dos primeiros a ressaltar a importância da construção de vias carroçáveis foi José Bonifácio, no século XIX.

“Os primeiros sinais dessa preocupação foram manifestados pelos militares, a partir de ações centradas no território. Num primeiro aspecto, a construção de linhas telegráficas entre Cuiabá e Acre; posteriormente, com a revisão e demarcação das fronteiras setentrionais a partir das expedições chefiadas pelo Candido Mariano da Silva Rondon. (NOGUEIRA; NETO, 2016, p. 60).”

Sob uma perspectiva ratzeliana, a ocupação do território era fundamental. Segundo SILVA, F., (2004, p. 110), as primeiras políticas públicas para a região foram elaboradas com

base em dois relatos existentes: “À margem da história⁷³” – de Euclides de Cunha e “Inferno Verde⁷⁴” – de Alberto Rangel, obras que relatavam as dificuldades de sobrevivência na região, o que explica a concentração de projetos na área de saúde pública na Amazônia brasileira, como a criação de uma escola de enfermagem em Belém do Pará.

“Assim, a grande ação estatal na região, até avançado os anos 50, centrou-se na instalação de condições sanitárias e na luta contra a insalubridade regional, utilizando-se largamente das estruturas pré-existentes, em especial da chamada “Amazônia dos rios” (SILVA, F., 2004, p. 111).”

Assim, “Mesmo reconhecendo o interesse do espaço amazônico frente às diversas nações estrangeiras desde o período colonial, maior dinamismo econômico nessa região só foi estabelecido nos fins do século XIX e início do XX, no chamado “boom” da borracha. (SANTOS, 2010, p. 48)”.

Mario Travassos, considerado o pai fundador da geopolítica no Brasil com seu livro ‘Projeção Continental do Brasil’, publicado em 1931, foi o primeiro a enxergar a importância estratégica para o país em ações estatais direcionadas para a Amazônia brasileira. Mais do que olhar a região como uma porta de entrada dos exércitos estrangeiros, percebeu o potencial de ser uma impulsionadora para uma projeção estratégica do país.

Travassos enxergava a geopolítica da América do Sul como resultante dos dois antagonismos presentes na região: Atlântico *versus* Pacífico e Bacia do Prata *versus* Bacia Amazônica.

O segundo antagonismo apontado por Travassos resultava da oposição entre os dois grandes sistemas fluviais – o Amazonas e o Prata – que dada a proximidade dos Andes da costa pacífica e o “*divortium aquarum*”⁷⁵ formado pelo altiplano boliviano, corriam ambos para o leste, mas em direções opostas, desaguando um ao norte e outro ao sul da vertente atlântica. Esse antagonismo se expressava no conflito entre as bacias amazônica e platina – com suas desembocaduras controladas, respectivamente, pelo Brasil e Argentina – pela conquista da posição de principal via de comunicação da vertente pacífica com a vertente atlântica e obter, através desta, o acesso à “civilização mundial”. Na resolução do antagonismo amazônico-platino, o papel decisivo caberia ao altiplano boliviano, como zona de contato entre as duas bacias hidrográficas, e o resultado traria como consequência a oscilação do pêndulo geopolítico na direção do Brasil ou da Argentina, em termos da supremacia no continente sul-americano (MELLO, 1997, p. 59).

Ao apontar os dois desafios presentes na América do Sul, Travassos percebeu um papel em potencial do Brasil na condução desses assuntos, de forma a atender aos interesses do país.

⁷³ Obra publicada em 1909.

⁷⁴ Obra publicada em 1906.

⁷⁵ Divisor de águas

A vertebração do espaço sul-americano deveria ser construída de modo a permitir que o país conseguisse acessar o Pacífico e controlar as rotas de comunicações vitais da região.

A floresta amazônica e a Cordilheira dos Andes eram dois obstáculos que deveriam ser enfrentados. Em ambos, a geografia e a natureza traziam condicionantes que dificultavam a integração e a proximidade entre os países da América do Sul. Com relação à cordilheira, Travassos identificou sua capacidade física de isolar os países andinos dos demais países da América do Sul, mas trabalhou com o conceito de “nudos”, que, segundo Mattos (1975, p. 52) são os pontos de menor resistência, nos quais a montanha oferece passagem mais fácil de uma vertente à outra, sendo possível, assim, pensar em alguma forma de vertebração regional.

Já para a floresta amazônica, o clima, a vegetação e sua pequena conexão com o restante do Brasil traziam dificuldades para o desenvolvimento de atividades econômicas que vivificassem a fronteira e ligassem essa área com o restante do país. Apesar dessas dificuldades naturais, Travassos enxergou um papel estratégico na Amazônia, pois a região possui um potencial centrípeto vinculado à sua hidrografia, pois permitiria ao Brasil atingir o oceano Pacífico e o mar do Caribe a partir de desenvolvimento de infraestrutura de transporte que ligasse o rio Amazonas às estradas em direção à Colômbia, Venezuela, Equador e Peru (MELLO, 1997, 82-83).

[...] A conexão entre o Amazonas e a costa pacífica se faria através dos “nudos” andinos, zonas de menor resistência cujas plataformas serviriam de pontos de ultrapassagem transversal da gigantesca barreira formada pelas cumeadas dos Andes. Dessa forma, a bacia amazônica se conectaria com a costa pacífica através de vários “nudos”, localizados em três países andinos: o de Pasto na Colômbia, o de Loja no Equador e os de Pasco e Cusco no Peru (MELLO, 1997, p. 68).

A infraestrutura pensada pelo Estado deveria considerar a Bolívia. Aplicando a mesma metodologia desenvolvida por Mackinder para a América do Sul, o autor identificou a Bolívia como área pivô, de modo que para o Brasil assumir um domínio econômico e político na América do Sul deveria controlar essa região (MELLO, 1997, p. 56).

[...] Realça, em termos de uma política continental, a importância geopolítica do triângulo estratégico Santa Cruz de La Sierra, Cochabamba e Sucre. Santa Cruz como polo de convergência das influências amazônica e platina; Cochabamba, polo de influência andina (próxima a um dos nudos⁷⁶ e sujeita também às atrações da Amazônia); finalmente Sucre, centro das influências latinas e também próximo a um dos nudos. Segundo Mario Travassos, o poder sul-americano que conseguir controlar esse triângulo-chave, ponto de encontro das três forças geográficas que operam no continente, dominará a política continentalista da América do Sul. Nesse triângulo encontram-se – poderão dar-se as mãos ou poderão partir para uma política de

⁷⁶ Mario Travassos define nudos como sendo os pontos de menor resistência, nos quais a montanha oferece passagem mais fácil de uma vertente a outra (p. 52).

expansão – as forças geográficas que operam em nosso continente austral (MATTOS, 1975, p. 52).

Segundo Travassos a Argentina já possuía conexões de transportes com o triângulo boliviano e o Brasil deveria se apressar para trazer a Bolívia para seu entorno estratégico e cristalizar essa influência por meio de uma infraestrutura de transportes.

As soluções levantadas por Travassos situam-se numa política de transportes que neutralize a nosso favor os desequilíbrios potenciais oferecidos por essas forças geográficas antagônicas. Propõe, em essência, que se complete a rede ferroviária carreadora para os portos do Atlântico – Santos, Paranaguá, São Francisco, Porto Alegre e Rio Grande – das influências platinas sobre as bacias do Uruguai, Paraná e Paraguai. Propõe a chegada de nossos trilhos a Santa Cruz de La Sierra e daí a Arica, no Pacífico. Sugere ramais da Estrada de Ferro Noroeste para a República do Paraguai (MATTOS, 1975, p. 52).

Percebe-se então que para Travassos – em uma clara aproximação com as ideias de Camille Vallaux – a criação de uma infraestrutura de transporte, que articulasse a unidade territorial do país e o ligasse a outros países da América do Sul, era fundamental para a projeção política e econômica do Brasil no continente sul-americano. Do ponto de vista da bacia amazônica, a conexão terrestre pelos nudos andinos, vinculados ao transporte fluvial da bacia, resolveriam o antigo antagonismo Pacífico *versus* Atlântico, além de promover o escoamento de boa parte das riquezas produzidas pelos países do Pacífico via Atlântico, sob controle brasileiro (MELLO, 1997, p. 84).

Na esteira da obra de Travassos, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Criada pela Lei 1.806, de 6 janeiro de 1953, estava relacionada com os problemas econômicos que surgiram na Amazônia após a II Guerra Mundial, em virtude da crise da borracha, principal produto da região. A crise era anterior à guerra, mas o conflito mundial deu uma sobrevida ao produto. O fim da II Guerra Mundial, porém, colocou novamente a borracha asiática em posição de destaque, fato que impôs um sério problema econômico para a Amazônia. A solução veio na forma de um imposto, criado na constituição de 1946, que destinava 3% da arrecadação da União para um fundo que deveria ajudar regiões sensíveis no território brasileiro. A Amazônia se enquadrava como região sensível, mas os recursos só passaram a chegar à região com a criação da SPVEA. Assim, o Estado assumiu um papel vital como planejador e executor do desenvolvimento amazônico. A SPVEA elaborava planos quinquenais para a área. (NUNES, 2018, p. 131-132).

A partir da análise desse estudo, percebe-se claramente a influência das ideias geopolíticas produzidas no Brasil nesse momento histórico. A ‘integração territorial, econômica e social’ bem como o povoamento e a vivificação das áreas de fronteira são diretrizes gerais a nortear a valorização econômica da Hileia. Ademais, a definição de vias fluviais e a abertura de caminhos terrestres que permitissem o povoamento e um contato mais direto com o centro e o nordeste do país. Nota-se aí a intenção de

transferir o excesso da mão de obra nordestina para as áreas de selva, a exemplo do que ocorrera na corrida pela borracha desde o século XIX (NUNES, 2018, p.133).

A estratégia central para a Amazônia brasileira tinha raízes na geopolítica: ocupação populacional e vivificação das áreas de fronteiras. Foi aventada no período uma possível transferência do excedente de mão de obra do nordeste para a área de floresta, que, segundo as estratégias criadas, deveria se concentrar na atividade agrícola ou na atividade industrial. Segundo Nunes, (2018, p. 133), a atividade extrativista promovia dispersão da população, pois era um modelo econômico primário incapaz de gerar renda e desenvolvimento econômico para os amazônidas.

THÉRY-MELLO; THÉRY. (2001, p. 182), apontam para a importância da criação de uma infraestrutura de transportes para o avanço da ocupação populacional. Os autores observam que as cidades surgem e se desenvolvem a partir da criação de estradas, e em conjunto com as hidrovias trazem atividades econômicas e pessoas para a região.

Os transportes sempre foram determinantes na organização e integração do espaço amazônico, o qual é dependente das duas redes principais: a dos rios e a das estradas. A malha hidroviária durante séculos determinou a localização das cidades nas calhas dos rios. Nos últimos trinta anos, porém, a malha rodoviária passou a constituir o novo padrão de localização das cidades, o da terra firme. Tem-se, assim, espaços que estão sob o domínio de tempos e velocidades de transformação diferentes entre si (THÉRY-MELLO; THÉRY, 2001, p. 182).

Dessa forma, a criação das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre foram fundamentais para a ocupação e integração da Amazônia brasileira ao restante do país.

Para o desenvolvimento industrial foi pensada a criação de dois polos industriais nas duas principais cidades da Amazônia brasileira – Belém e Manaus. Pretendia-se, com isso, criar centros urbanos com setores industriais interligados por uma malha viária terrestre e fluvial, que funcionariam como centros de geração de desenvolvimento econômico. Isso atrairia pessoas para região e dinamizaria outras cidades próximas, multiplicando as oportunidades econômicas que passariam a atrair mais pessoas.

Com relação à agricultura, a primeira medida concentrou-se em desfazer a ideia de que as áreas de floresta são impróprias para a agricultura. A agricultura passou a ser vista como uma atividade de colonização, que atrairia pessoas e conseqüentemente desenvolveria a região. O Decreto 45.479 de 1959 aprovou o regulamento das Colônias Militares de Fronteira na Amazônia brasileira (CMFA), que seriam áreas de uso coletivo, dotadas de infraestrutura para desenvolvimento de uma agricultura de subsistência para a população local, podendo no futuro serem transformadas em municípios. O componente militar das colônias residia em sua localização em áreas de fronteira, obedecendo às condições de segurança do país. Pretendia-se

a partir de uma instalação mista – civis e militares –, vivificar as fronteiras da Amazônia brasileira pela via da ocupação populacional (NUNES, 2018).

[...] As CMFA seriam destinadas, principalmente, à nacionalização das fronteiras; criação e fixação de núcleos de brasileiros próximos de centros urbanos significantes nos países vizinhos e/ou em áreas fronteiriças com vias de comunicação, terrestres e fluviais, que facilitassem a penetração no território nacional; promoção do desenvolvimento da população fronteiriça onde houvesse produção mineira ou atividade agropecuária sob o controle de estrangeiros de país limítrofe (NUNES, 2018, p. 134).

As CMFA, em conjunto com o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), deveriam manter contato frequente com as populações indígenas para fornecer-lhes apoio e proteção para o desenvolvimento das atividades agrícolas em seu próprio ambiente. Serviços médicos e de catequese também estavam previstos no projeto.

Previa-se, também, o desenvolvimento de atividades de pecuária na Amazônia brasileira, favorecendo pesquisas com o objetivo de encontrar gado e capim apropriados para as condições climáticas da região.

O plano inicial demonstra preocupação com aspectos com nutrição, saúde, educação e desenvolvimento social, mas os elementos preponderantes são voltados para a abertura de uma frente geopolítica capitalista. Reconhece-se a importância da criatividade da iniciativa privada e a necessidade de financiar os novos pioneiros, tanto com recursos captados internamente quanto fora do país. O que se almejava, em suma, era o povoamento associado a uma intensa e diversificada atividade produtiva que incluísse a agropecuária moderna, a exploração do subsolo e a industrialização (NUNES, 2018, p. 135).

Os projetos previstos nesta época foram embasados em um estudo denominado ‘Concepção Preliminar da Valorização Amazônica’, que defendia a presença de estrangeiros na Amazônia brasileira, desde que dominassem técnicas agrícolas avançadas (NUNES, 2018, p. 134). Para o estudo, o objetivo maior na época era o povoamento, que se daria por meio do desenvolvimento de atividades econômicas atrativas. Como os projetos vinham para atender objetivos geopolíticos específicos, essa parte do estudo foi rechaçada, uma vez que não fazia o sentido permitir a entrada de estrangeiros na região, quando o objetivo maior era, justamente, garantir que a Amazônia brasileira não saísse do controle do governo brasileiro.

Os projetos previstos pela SPVEA não produziram resultados satisfatórios e iniciativas mais contundentes para a região foram propostas apenas durante os governos militares.

É importante destacar, ainda, nesse período, a transferência da capital do Brasil para Brasília, uma vez que a cidade foi construída no centro do país, o que poderia facilitar a ligação

da Amazônia brasileira com o restante do país, além de contribuir para aumentar o povoamento da região⁷⁷.

O regime militar instituído no Brasil por meio do golpe militar de 1964 representou uma nova fase para a Amazônia brasileira. Com os militares no poder, as ideias de Travassos começaram a se materializar por meio de ações concretas empreendidas pelo governo. Vale ressaltar a importância que o General Golbery Couto e Silva teve neste processo. Além de desenvolver uma análise geopolítica muito particular para o Brasil, América do Sul e África do Sul e, ocupar um cargo ativo e influente no governo militar brasileiro, teve a oportunidade de influenciar, a partir do núcleo de poder político, as ações geopolíticas do país que se concretizaram em ações específicas e direcionadas para a Amazônia brasileira⁷⁸.

Travassos aborda a questão da disputa entre Brasil e Argentina em seu trabalho, mas o faz sob uma perspectiva mais próxima de Vallaux, ao mostrar as disputas por conexões físicas de transportes entre países sul-americanos estratégicos e a Argentina. Golbery deixa transparecer em seus escritos um realismo bastante acentuado. Coloca a possibilidade de conflito como algo inevitável e evidencia certo descrédito às normas internacionais e demais arranjos criados a partir da nova ordem mundial.

Francamente, não entendemos como – a menos que busque, por um mecanismo subconsciente de compensação, enganar-se a si mesmo e à angústia da instabilidade a que deseja fugir – possa alguém acreditar hoje nos velhos sonhos de uma paz mundial estável, fundada – e ainda mais para os nossos dias ou dias de nossos filhos – na justiça internacional, na intangível liberdade das nações, reconhecida e respeitada por todos, e nesse princípio, tão lógico, tão moral, mas não menos irreal, da autodeterminação e absoluta soberania dos povos, o qual, nem por não se poder nele confiar, de forma alguma, importa que se deixe de usá-lo e defendê-lo a todo custo como argumento único, que é, dos fracos contra os fortes (SILVA, G., 1967, p. 21-22).

Segundo Golbery, dentro de um certo relativismo, o conceito de espaço de Ratzel se refere à uma geopolítica voltada para o interior do país, enquanto o de posição a uma geopolítica voltada para o exterior. Nos dois contextos, o fator capital circulação é decisivo (SILVA, G., 1967, p. 35).

⁷⁷ VESENTINI (1986) aponta em seu livro os debates acerca da interiorização da capital do país. De um lado encontram-se os militares, pensando na questão da ocupação e ligação territorial, acreditando que a localização de Brasília corresponde ao *heartland* brasileiro, sendo necessária sua efetiva ocupação. De outro lado, pesquisadores da geografia humana pontuam que um dos fatores geopolíticos importantes que a localização escolhida não atendia era sua ligação e proximidade com o centro político do país, área normalmente ocupada pela população, com importância econômica e política. O relatório realizado na época aponta que a localização de Brasília ocupava uma das últimas posições no *ranking* (6º lugar), mesmo assim o lugar determinado desde 1892 como localização ideal para a capital do país ('retângulo Cruls') foi o escolhido. VESENTINI (1986, p. 69) aponta que o pensamento geopolítico brasileiro possui uma tendência de herdar algumas ideias da elite intelectual e não a discutir dentro dos novos contextos contemporâneos. Foi o que aconteceu na época com Brasília, que teve sua localização determinada na época do império e se tornou um fato a ser consumado.

⁷⁸ O mesmo raciocínio apontado por VESENTINI (1986, p. 69) e detalhado na nota de rodapé anterior se aplica nesta questão. O pensamento e ideias de Travassos influenciam Golbery anos depois e ainda estão presentes nas discussões entre militares.

Dentre os temas geopolíticos clássicos, Golbery concentrou sua análise e escritos em temas como: coesão nacional, proteção das fronteiras brasileiras e defesa do mundo ocidental. Com relação a este último, no âmbito da bipolaridade da Guerra Fria estava estabelecido um alinhamento automático com os Estados Unidos (ROSEIRA, 2011, p. 70).

Dentre os temas mais comuns – que no seu entender são questões fundamentais da geopolítica brasileira – estão: integração nacional e valorização espacial, expansionismo para o interior e projeção pacífica no exterior, geopolítica de contenção ao longo das linhas de fronteiras e participação na defesa do mundo Ocidental. Junto a esses temas, a “visualização” do espaço mundial estava subordinada a inserção da América do Sul no contexto da Guerra Fria. Assim como em toda escola geopolítica brasileira, Golbery do Couto e Silva privilegia o alinhamento automático com os EUA num mundo dividido em dois grandes pólos de poder. Golbery do Couto e Silva (1967, pp. 19-22) se inspira na geopolítica ratzeliana para defender a posição do Brasil no mundo. [...] Defende que estamos na “era da história continental” apregoada por Ratzel. A projeção continental do Brasil na América do Sul seria o meio fundamental para o país se destacar como potência na era da história continental. Golbery do Couto e Silva defende a posição do Brasil como “Estado-barão” rodeado por “Estados vassalos”, fator que lhe asseguraria a projeção internacional (ROSEIRA, 2011, p. 70).

A grande presença brasileira no oceano Atlântico concede ao país uma importância especial na proteção do continente americano contra o avanço do comunismo. Segundo ROSEIRA (2011, p. 71), a América do Sul é peça fundamental para o controle desse oceano, e um país aliado à União Soviética na região teria um grande potencial de ameaçar todo o continente. O alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos era essencial e se baseava nos elementos físicos e clássicos do território brasileiro.

Há um elemento inovador nos escritos de Golbery, que é resultante de análises sobre as massas humanas e os vazios anecumênicos ainda existentes, sobre o relevo e a circulação mundial em um mapa no qual o Brasil é colocado no centro (SILVA, G., 1967, p. 76-79). Por ele, o autor percebe o “Atlântico como um novo mediterrâneo, igualmente cinturado, mais aberto, entretanto a influências e ameaças externas em uma de suas extremidades (SILVA, G., 1967, p. 76)”.

A partir de esquemas sobrepostos, o autor desenvolveu sua teoria dos hemicíclios, que percebe o mundo dentro de dois hemicíclios distintos: o interior e o exterior. Por hemicíclio interior, estabelecido a partir da área central do Brasil, entende-se uma área de 10.000 km que englobaria a parte frontal da África, a porção mais à esquerda da América do Norte e a parte mais à direita da Antártida. É uma área que não oferece ameaças ao Brasil e à América do Sul, no curto e no longo prazo. Isto ocorre “[...] por ausência de potencial de agressão e, de outro, por excesso desproporcionado de um poder, contra o qual não haveria como opor-se [...] – a comum profissão de fé democrática e o ideal pan-americanista [...] (SILVA, G., 1967, p. 80)”.

O hemicíclo interior é envolvido por um hemicíclo exterior a uma distância média de 15.000 km a partir da área central do Brasil, também denominado por Golbery de hemicíclo perigoso. Engloba a Europa, Índia, Austrália, Japão, China, Malásia, Indonésia, Filipinas e grande parte da Rússia asiática e é a área a partir da qual podem surgir ameaças para a América do Sul. A sustentação para essa hipótese vem da história mundial, com a atuação de Guilherme II e Hitler (Alemanha) e Hirohito (Japão), e da consolidação do regime comunista presente na Rússia e na China (SILVA, 1967, p. 81-82). Assim, a segurança da América do Sul dependia da proteção do hemicíclo interior contra o comunismo, bem como o seu fortalecimento econômico por meio da criação e desenvolvimento de riquezas (SILVA, G., 1967, p. 83).

E, assim, não bastará nunca porfiemos simplesmente em manter o território nacional e a circunvizinhança imediata na América do Sul, imunes à infiltração persistente e mistificadora do comunismo ou a menos prováveis ataques diretos, dificilmente montados em força ou repetidos no tempo. Importará – e muito – estarmos vigilantes e dispostos a cooperar, se e quando necessário, na defesa, a todo custo, dessa África de oeste e do sul que nos fica fronteira e de onde um inimigo ativo nos poderá diretamente ofender, dominando-nos as comunicações vitais do Atlântico centro-meridional. Nada do que se passe no amplo triângulo de massas continentais que delimita essa bacia, pode nos ser, em momento algum, indiferente, muito menos na quadra decisiva em que se debate o Ocidente e, com ele, nós todos, latino-americanos, que reconhecemos e proclamamos, com o mais justificado dos orgulhos, nossa história e voluntária participação de seus destinos gloriosos (SILVA, G., 1967, p. 86-87).

Segundo Roseira “Se Spykman (1942) inverte a fórmula mackinderiana colocando no centro mundial o *rimland*, o geopolítico brasileiro inverte as duas fórmulas clássicas pondo a América do Sul no centro do *containment* (ROSEIRA, 2011, p. 72)”.

Ao fazer sua análise geopolítica do Brasil em 1952, Golbery enxergou a Amazônia e a Cordilheira dos Andes como proteções naturais ao ecúmeno brasileiro. No que se refere à Amazônia, seu isolamento do restante do país era visto como uma proteção, pois a área de floresta é de difícil acesso e, uma vez vencida a floresta, ainda há uma distância considerável até se atingir o ecúmeno (SILVA, G., 1967, p. 53-55).

Do bloco da Grã-Colômbia como do Peru nos separa, exceto na importante aberta do Rio Branco, a floresta tropical úmida que limita as penetrações às vias fluviais; e se, em relação à linha divisória, praticamente desguarnecida de ambos os lados, nessa vasta planície ainda passiva, nosso núcleo central de forças e de recursos de toda ordem se encontra enormemente distante, com ligação única pelo mar e Amazonas acima, os centros dinâmicos dessas nações vizinhas, embora muito mais próximos, se acham trepados nas mesetas andinas do outro lado da cordilheira e também sem comunicações convenientes com a zona limítrofe. De um lado e outro, portanto, agirá a grande lei, salientada por Spykman, da proporcionalidade inversa do poder à distância em que atua (SILVA, G., 1967, p. 53-54).

Golbery (SILVA, 1967, p. 127-128) dividiu o Brasil em três grandes áreas geopolíticas: uma a noroeste (área geopolítica da Amazônia Americana); uma ao sul (área geopolítica

platino-patagônica) e uma ao centro (área geopolítica continental de soldadura). Com relação à primeira área geopolítica o autor afirma que:

Na primeira entrecruzam-se: de leste a oeste, o antagonismo tantas vezes apontado entre o Pacífico e o Atlântico, preponderando largamente a influência deste último, graças à penetração profunda e quase onipresente do portentoso caudal, em face da dinâmica ainda pobre que se esboça através dos passos e dos nudos andinos; e, do norte para o sul, a oposição continental-marítima entre a influência do golfo do Caribe, francamente permeável a vigorosa pressão exterior da América do Norte, e a atração do coração do continente. Fraca por si mesma, dado o intenso trabalho dissociador que neste, de todos os quadrantes, se produz, e a falta de potencial demográfico e econômico, esta última força arregimentada, entretanto, em seu favor a densidade muito superior e maior penetração dos afluentes meridionais do Amazonas e mesmo, através da própria instabilidade natural da área de soldadura, incorpora ainda algo do dinamismo platino que pulsa bem mais ao sul. Ante a influência que vem do hemisfério norte, mais distante, a Grã-Colômbia e, em menor grau, as Guianas desempenham, como já foi assinalado, o papel geopolítico de enormes estados-tampões. Mas o que mais importa, é que, num caso, a atração atlântica, no outro, a influência continental são favoráveis ao Brasil (SILVA, G., 1967, p. 128)".

Ao pensar sobre a integração da Amazônia ao restante do país, Golbery (SILVA, G., 1967, p. 132-136) apontou para a necessidade de proteção das fronteiras brasileiras, uma vez que a barreira natural imposta pela floresta desapareceria uma vez que ela estivesse ligada ao restante do país. Essa conexão ocorreria mediante a construção de ferrovias e investimentos nas hidrovias, trabalhando com um modelo bimodal de transporte.

É importante destacar que é justamente quando os militares estão no poder que se acentuam os debates internacionais, que aventam para a possibilidade de ingerências externas na Amazônia brasileira. Foi durante esse período que a Amazônia adquiriu erroneamente a posição de ‘pulmão do mundo’ e, no âmbito internacional passou a ser vista como um espaço a ser conquistado, não necessariamente por guerras, mas pelas outras vias da geopolítica clássica. A ocupação populacional já proposta por Ratzel foi uma delas. “No século XX, ações semelhantes foram esboçadas. Chegou-se a cogitar que o vazio demográfico amazônico recebesse imigrantes de regiões superpovoadas, a exemplo da China e da Índia. (NUNES, 2018, p. 186).”

Além da questão ambiental há outras questões geopolíticas como o anúncio da construção da Carretera Bolivariana Marginal de la Selva em 1963 que despertou um alerta no governo brasileiro, pois pelo projeto as Amazônia da Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela se interligariam, conectando o Pacífico e o Caribe, reduzindo, assim, a influência brasileira nesta área tão estratégica (BECKER, 2006, p. 26).

A estratégia da criação de obras de infraestrutura, outra forma de exercício de poder e presença dentro dos territórios e diretamente vinculada à geografia política clássica também foi aventada.

Dentre os grandes projetos científicos privados, o mais emblemático é o Grandes Lagos Amazônicos. Em julho de 1967 uma revista mexicana publicou um artigo assinado por dois pesquisadores do *Hudson Institute* – Hermann Khan e Robert Panero –, fato que causou grande alarde nos países da Hileia, sobretudo no Brasil. [...] O projeto, considerado neocolonialista e lesivo aos interesses nacionais pelo Estado-maior das Forças Armadas, idealizava a construção de uma grande barragem no rio Amazonas e um sistema supranacional de barragens na América do Sul. A finalidade desse grande sistema hidrográfico era criar uma imensa plataforma logística para o desenvolvimento, favorecendo a navegabilidade, a produção de energia elétrica e a irrigação de áreas destinadas à agricultura (NUNES, 2018 p. 186-187).

Foi a partir de ideias como estas que, internamente, se consolidou no Brasil a percepção de que havia no mundo um movimento para “internacionalizar” a Amazônia, com propostas para torná-la ora patrimônio natural da humanidade ora área internacional.

As reações práticas a essas ameaças, como os pelotões, a criação do SIVAM, o Programa Calha Norte, etc., foram iniciativas que tiveram início nos anos 1990, no contexto do forte ativismo ambientalista internacional (Rio 92).

As ideias internacionais descritas acima incomodaram o núcleo duro do governo na época, que apresentava um traço forte de geopolítica clássica. Criou-se na época, um lema para a Amazônia brasileira – ‘integrar para não entregar’ – e foi essa ideia central que esteve presente nos diversos projetos implantados na região durante o regime militar.

A primeira ação proposta pelo governo foi a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em resposta ao fracasso do SPVEA. Tinha por objetivo integrar a Amazônia Legal ao território nacional, prevendo, para isso, a execução de estradas planejadas em décadas anteriores e a criação de novas rotas para o desenvolvimento (NUNES, 2018, p. 135). A SUDAM não representou uma ruptura em relação à SPVEA, mas sim uma atualização frente ao novo cenário nacional e internacional.

A instituição da SUDAM e o novo arcabouço institucional não representam uma ruptura em relação às ações da SPVEA. Na verdade, tem-se apenas uma atualização das ações concebidas no fim da Segunda Guerra Mundial com o selo do novo grupo que assume o poder político no Brasil. As ações e os instrumentos são, em grande parte, coincidentes: política migratória e colonização; substituição da economia extrativista e criação de polos agroindustriais; atração de investimentos estrangeiros (NUNES, 2018, p. 136).

É importante ressaltar que, ao contrário do que ocorreu na SPVEA, a SUDAM não foi um projeto de cunho estritamente governamental. É claro que, frente ao processo totalitário passado pelo país, o governo formulava as grandes estratégias e tentava aplicá-las na Amazônia

brasileira. Porém tais ideias estavam enraizadas no nacionalismo militar e, justamente por isso, não exprimiam as realidades locais. Contanto com duas universidades na região, uma em Belém e outra em Manaus, já havia uma produção científica local sobre as necessidades regionais que, muitas vezes, destoavam da versão oficial. Há, nesse período, uma distensão entre o que o governo federal desejava e o que os governos locais julgavam importante. Apesar do autoritarismo da época, as universidades locais passaram a fazer contribuições decisivas para os projetos regionais (NUNES, 2018, p. 136).

A Lei 5.173 de 27 de outubro de 1966, que criou a SUDAM, previa um intenso programa de financiamentos para as atividades produtivas e amplas concessões fiscais para aumentar a ocupação da Amazônia brasileira. O Banco da Amazônia e a Zona Franca de Manaus desempenharam um papel importante nesse processo (NUNES, 2018, p. 135). A participação do Banco da Amazônia se dava por meio do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), que tinha por objetivo assegurar recursos financeiros para a SUDAM. Os recursos do FINAM estavam vinculados às parcelas dedutíveis de imposto de renda das pessoas jurídicas com projetos na região (fonte: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/finam>. Acesso em 20/01/22). À Zona Franca de Manaus, criada em 1967 e administrada pela SUFRAMA (entidade governamental especial) cabia a função de atrair empresas e investimentos para a região, tendo por objetivo tornar-se um grande polo industrial dentro da floresta amazônica.

Até os anos de 1980, como consequência das ações da SPVEA e da SUDAM, as atividades econômicas da Amazônia brasileira concentravam-se na agropecuária, no extrativismo e na produção industrial dos polos instalados em Manaus. Dessas atividades, a industrial foi a que menos gerou desmatamento no período, visto que se limitava a uma área circunscrita e perto da zona urbana e sua expansão não exigia o desmatamento da floresta. As demais atividades, conforme se expandiam, tendiam a afetar a floresta, sendo a pecuária a que promoveu maior impacto nesse sentido.

O maior peso da produção agropecuária encontra-se hoje na criação de gado bovino e na produção de soja. A expansão da pecuária na região data dos anos 70 e foi uma das causas mais importantes do desmatamento durante as décadas de 80 e 90 e, cada vez mais, o seu crescimento e as áreas ocupadas por pastagens plantadas vão floresta adentro, consumindo solos frágeis que deveriam ser protegidos (MELLO-THÉRY; THÉRY, 2001, p. 4).

Os financiamentos atrativos mudaram a imagem do agronegócio brasileiro. Muitos agricultores venderam suas propriedades localizadas em outras regiões do Brasil – e, portanto, mais valorizadas – e compraram lotes de terra na Amazônia Legal brasileira bem maiores do

que possuíam anteriormente. Isso se deu em virtude da diferença existente entre o preço da terra na região amazônica e o restante do país e por conta dos financiamentos bancários vantajosos. Assim, o agronegócio avançou no processo de consolidação de terras nas mãos de poucos produtores, com propriedades cada vez maiores.

Inicialmente, a atividade que se desenvolveu com força na Amazônia brasileira foi a pecuária, fato que promoveu uma substituição da vegetação natural pelas pastagens. Esse processo começou inicialmente no cerrado, mas à medida que a atividade foi ganhando importância, avançou para as áreas de transição (Cerrado Alto) e para as zonas de floresta (NUNES, 2018, p. 147)

Seguindo a cultura existente no Brasil, a pecuária era uma atividade extensiva em que se criavam grandes pastagens e deixava-se o gado solto, o que demandava uma grande quantidade de terra para ser desmatada. Segundo NUNES (2018, p. 147), o gado escolhido para ocupar as fazendas amazônicas foi o de origem indiano, por ser mais rústico e acostumado ao calor.

As mudanças ocorridas no cenário internacional promoveram uma revolução no segmento das *commodities* que impactaram a Amazônia brasileira. Desde Celso Furtado, cristalizou-se a ideia de que a especialização do Brasil nas atividades agrícolas era prejudicial para o desenvolvimento econômico do país, que deveria investir nas indústrias como forma de superar o subdesenvolvimento. Dadas as diferenças nos termos internacionais de trocas – pauta exportadora baseada em *commodities* com preço baixo e pouco valorizadas e pauta importadora, com grande concentração de produtos industrializados e alto valor agregado – defendia-se uma postura governamental que apoiasse e priorizasse a indústria em relação ao agronegócio.

A entrada ativa da China no mercado internacional inverteu essa ótica. Com suas volumosas demandas, o preço internacional das *commodities* foi alterado, o que tornou, nas últimas décadas, o agronegócio extremamente atrativo. Tal fato pode ser percebido pelo descaso dado às políticas indústrias no Brasil e na força que o agronegócio adquiriu nas últimas décadas.

A soja tornou-se o principal produto dentro da composição do PIB brasileiro, migrando e concentrando-se no cerrado, às margens orientais e meridionais da Amazônia brasileira (MELLO-THÉRY, THÉRY, 2001, p. 4).

A produção de soja, antes concentrada na região Sul do Brasil, foi sendo cultivada entre as décadas de 70 e 80, no Centro-Oeste, no bioma de cerrado, até então

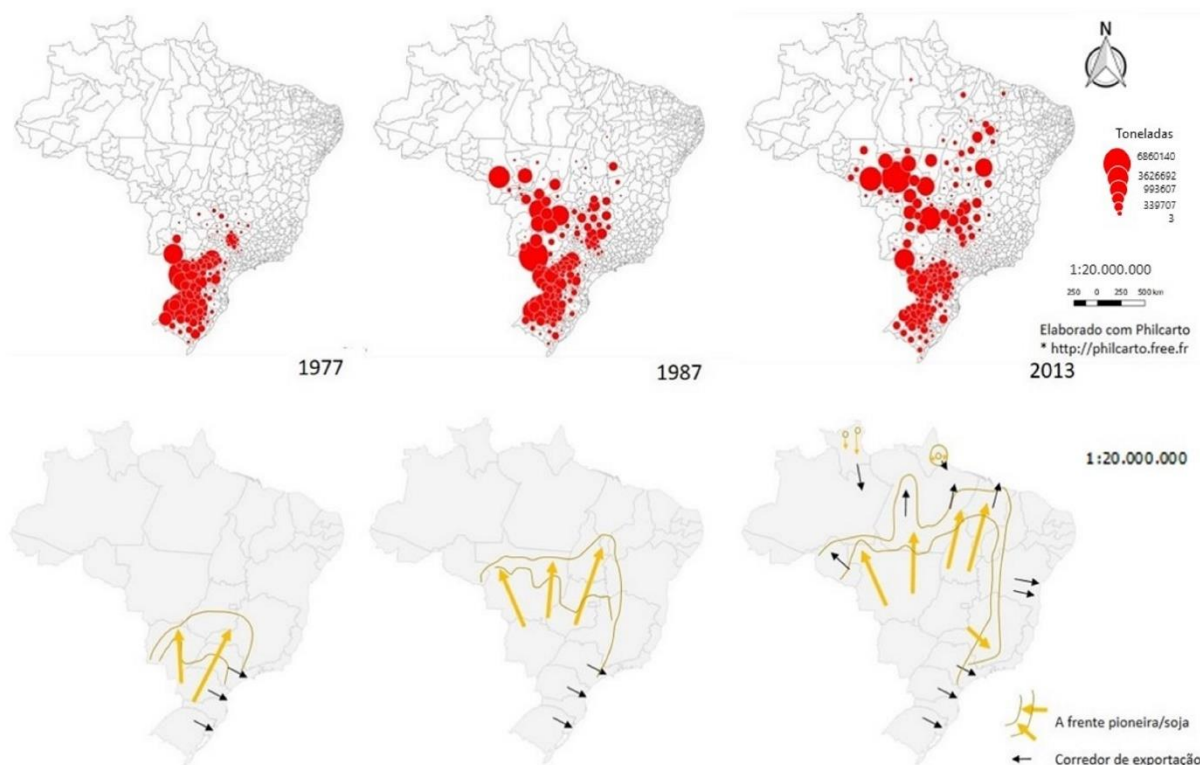
considerado de baixa fertilidade, com solos não utilizados, mas que, com a aplicação de pesquisas agronômicas, correção da acidez do solo e a inserção de novas variedades de grãos (MELLO-THÉRY, 2011) propiciaram a expansão da área cultivada, sendo que na década de 90, essa frente de expansão alcançou os limites geográficos desse bioma (THÉRY, 2004a) e, atualmente, a produção de grãos ocorre em porções setentrionais da Amazônia, como é o caso de Roraima e Amapá, tendo ainda, expansão do cultivo de grãos para os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia se constituindo uma porção territorial denominada de Matopiba (OLIVEIRA; THÉRY, 2018, p. 289).

O crescimento da soja se deu no final dos anos 1990 e atingiu números expressivos em um curto período de tempo.

A cultura da soja na Amazônia iniciou-se no cerrado mato-grossense ocupando em 1982/1983 cerca de 307.000 hectares, alcançando contudo, em 1997/1998 a área de 2.514.500 hectares, compreendendo além de áreas do cerrado, áreas deflorestadas do mosaico de transição e da própria floresta em sua marcha, no sentido Sul-Norte. Em 15 anos a área plantada teve um incremento de 780% (NUNES, 2018, p. 147 *apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 186).

Gradativamente, alguns estados brasileiros passaram a substituir as atividades econômicas preexistentes pelo cultivo da soja, o que pode ser percebido pelo mapa abaixo que indica a migração do seu cultivo para as áreas amazônicas. Apesar desse avanço, é importante destacar que, mesmo atingindo números de produção e de exportação expressivos, a soja não pode ser responsabilizada pelo desmatamento na Amazônia, pois a atividade que mais promove esse efeito é a pecuária.

Mapa 2. Avanço da Soja sobre a Região Amazônica



Elaboração: Thiago O. Neto

Segundo OLIVEIRA; THÉRY (2018), as mudanças e melhorias implementadas na infraestrutura logística da região permitiram o barateamento dos custos produtivos, principalmente os de transporte para a China. Para os autores, a possibilidade de encurtar o percurso rodoviário e marítimo num primeiro momento estimulou o deslocamento da produção dos grãos para mais perto da infraestrutura logística existentes, para, na sequência, promover modificações nos portos e rodovias presentes. Dessa forma, é a existência de infraestrutura de transportes que está atualmente direcionando o espaço produtivo na Amazônia brasileira. As áreas distantes das rodovias ou portos, ou isoladas dos grandes eixos de transporte acabam não atraindo a atenção dos produtores de soja, o que mantém assim a área de floresta protegida. Os impactos geopolíticos ocasionados por essa mudança refletem os debates mais contemporâneos sobre a disciplina de geografia econômica e sobre a própria Amazônia.

O fim da Guerra Fria significou uma mudança de foco nas análises geopolíticas que passaram a ser vistas sob outro prisma. Segundo COSTA, W., (2017), esse novo contexto internacional ampliou “[...] o escopo e a abordagem geopolítica que se desenvolve atualmente no país (COSTA, W., 2017, 25)”. Nesse sentido, tem-se uma substituição da competição direta entre os países sul-americanos pela cooperação regional, que se materializou em diversas

iniciativas de integração notadamente nos segmentos comerciais, de infraestrutura e segurança e defesa (COSTA, W., 2017, 26). Dentro das esferas militares, porém, Golbery, Meira Mattos e Travassos continuam em pleno uso, embasando teoricamente uma forma de pensar que se encontra ultrapassada nos tempos atuais. As batalhas modernas são travadas dentro dos organismos internacionais e têm suas estratégias elaboradas por diplomatas, técnicos e políticos dos países. Continuam sendo disputas difíceis, repletas de armadilhas, porém realizadas agora em outro nível.

Dentro dos círculos militares, há consciência destes novos tempos, porém continuam-se produzindo estudos com forte embasamento em Travassos e Golbery, além de utilizarem o pensamento destes autores para orientarem suas discussões contemporâneas. Nota-se que desde que Jair Bolsonaro tornou-se presidente do Brasil, há não só uma aproximação dos militares no núcleo duro do poder, como também um maior protagonismo de militares nos debates públicos do país. É justamente neste contexto que discussões acerca da internacionalização da Amazônia voltam ao debate público, ocupando páginas de jornais, revistas, mídias sociais, o que atingiu parcela significativa da população.

Apesar dessa ‘militarização clássica’ do debate sobre a Amazônia brasileira, as grandes ameaças se aproximam mais da geopolítica contemporânea, que incorpora outros atores no debate sobre soberania e exercício de poder e colocam as questões relativas à Amazônia brasileira em outra perspectiva.

Carlos de Meira Mattos acompanhou as mudanças nos discursos geopolíticos e as inseriu em seus escritos. Se em seus textos iniciais o Estado era o único ator capaz de exercer domínio sobre o território brasileiro, nas obras mais recentes o autor faz justamente uma análise de como isso, atualmente, não se sustenta.

Em seu livro ‘Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira’ lançado em 2002, Meira Mattos observou que o espaço geográfico, na época de Ratzel e Kjéllen, já contava com incrementos advindos da inovação tecnológica, tais como pontes, túneis, máquina a vapor, ferrovias, eletricidade, dentre outros, porém atualmente com a internet, a informática, bem como os avanços nos meios de transporte, o espaço artificial supervalorizou-se e isso deve ser considerado na geopolítica.

Por outro lado, o espaço geográfico não diminuiu sua importância, pois a superpopulação mundial trouxe novos problemas para as agendas políticas, tais como a poluição e a preservação do meio ambiente (MATTOS, 2002, p.30). “O espaço geográfico, na

modernidade, como vimos, recebeu variados artefatos artificiais que facilitaram e facilitam a operacionalidade do homem-político, entretanto, quanto à sua forma e posição, não mudou (MATTOS, 2002, p.30)”.

Fiéis a este conceito, não temos dúvidas em afirmar que o diploma científico da Geopolítica não foi sequer arranhado com as inovações e acréscimos recebidos no território pelos instrumentos da modernidade. Algumas teorias particulares de seus fundadores e seguidores podem estar ultrapassadas, entretanto, o fundamental, a base geográfica, o espaço operativo onde o homem-político aplica o seu Poder, permanece insubstituível. O espaço geográfico modificado, enriquecido, verticalizado, informatizado, continua sendo o único suporte do Poder, é a razão da sua existência (MATTOS, 2002, p. 33).

Para Mattos, na área política, ou no que se refere ao poder, as inovações tecnológicas fortaleceram o poder extraterritorial, exercido por um Estado ou por um grupo de Estados poderosos. Por meio das redes de comunicações esses países penetraram verticalmente os territórios, disseminando sua cultura, sua política e sua economia e as formas tradicionais de defesa territorial são incapazes de permitir essa invasão (MATTOS, 2002, p. 36).

O apequenamento do planeta e o devassamento dos territórios fez com que os Estados passassem a fazer concessões que antes eram impensáveis, tais como o estacionamento de tropas estrangeiras em território nacional, sem que estas firam a soberania nacional. Para tanto, os países devem acordar e, principalmente, consentir com esses novos pactos, que tem ganhado força na preservação do meio ambiente e nas facilidades de tráfego transfronteiriço. “Havendo consentimento nacional formal não há lesão de soberania (MATTOS, 2002, p. 38)”.

A nova realidade internacional evidencia a necessidade de os Estados nacionais possuírem “[...] maior habilidade, agilidade e compreensão, a fim de, através de tratados, ajustarem seus interesses coletivos legítimos, oriundos da nova realidade espacial e tecnológica (MATTOS, 2002, p. 37)”.

Dos três ramos que compõem a Geopolítica (geográfico, político e histórico), o geográfico foi o mais impactado pelas mudanças tecnológicas atuais (MATTOS, 2002, p. 49).

Reverendo os efeitos produzidos por este instrumental tecnológico, vimos que o espaço geográfico modificado, enriquecido, verticalizado, informatizado, continua a ser fonte insubstituível de Poder Político. O encurtamento drástico das distâncias, a instantaneidade da informação, a alta capacidade da engenharia somente vieram tornar mais ágil a capacidade operacional do homem (MATTOS, 2002, p. 105).

Essa nova realidade geopolítica foi incorporada ao projeto de Brasil potência do autor e nesse contexto a Amazônia brasileira adquiriu novos desafios e perspectivas. Segundo MATTOS (2002, p. 97) o Brasil possui 2/3 do seu território continental em estado de subdesenvolvimento e despovoado, sendo a região amazônica a área mais crítica. Assim, o

projeto do Brasil potência deveria passar pelo empreendimento de um amplo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social que priorizasse a área da Amazônia. Esse desenvolvimento deveria ser feito em conjunto com os demais países amazônicos (MATTOS, 2002, p. 88).

No tocante à estratégia para acelerar o desenvolvimento econômico e social da Amazônia, vimos uma ação combinada partindo das três frentes: da foz do rio para o interior, descendo pelas vias do Planalto Central e declinando das escarpas andinas e do sistema guiano. Um esforço conjunto internacional, cada qual levando povoamento e progresso econômico e social. Na extensa fronteira Norte, nas regiões de povoações vizinhas, de nacionalidades diferentes, sugerimos a criação de “áreas interiores de intercâmbio fronteiriço”, onde seria incentivada pelos governos limítrofes uma política de livre cooperação econômica e social, seguindo o modelo das cidades geminadas que temos na nossa fronteira Sul (Santana do Livramento e Rivera, Uruguiana e Los Libres) (MATTOS, 2002, p. 89-90).

Além dos desafios inerentes ao plano de desenvolvimento dessa envergadura, os debates internacionais sobre o meio ambiente tendem a condenar iniciativas desse tipo na área, alegando que atividades econômicas provocariam danos à floresta. Gerenciar esses debates externos com as dificuldades internas tem sido um desafio para o Brasil, além de ser um dos temas mais relevantes da geopolítica contemporânea.

[...] Visando a conter a campanha ambientalista internacional e nacional contrária aos nossos projetos desenvolvimentistas na Amazônia, o Governo Sarney elaborou o Programa Nossa Natureza, que reviu toda a nossa política de meio ambiente e estabeleceu as condições para a adequada e correta utilização e conservação da floresta tropical (MATTOS, 2002, p.97).

Para Bertha Becker o reconhecimento e aceitação de normas internacionais promove um grande impacto na forma como a geopolítica se materializa no mundo contemporâneo. Se no passado a conquista de território era a prática mais frequente, o que se vê, atualmente, é a utilização de “[...] múltiplas formas de pressão que visam influenciar a tomada de decisão sobre o uso dos territórios dos Estados soberanos. [...] o poder da agenda, torna-se um instrumento-chave em muitas formas de pressão [...] (BECKER, 2004, p.138)”. Assim, o domínio da informação e do conhecimento são as novas fontes de poder. Em um primeiro momento, pode-se imaginar que o espaço geográfico perde importância frente às informações virtuais e as redes de comunicação, porém, “[...] o valor estratégico do mar, da terra e dos recursos naturais [...] é reavaliada e, tal qual a moeda, valorizada como informação sobre a vida e recursos potenciais. (BECKER, 2004, p. 141)”.

O poder da agenda, apontado por Bertha Becker, na perspectiva deste trabalho, é uma das variáveis mais importantes para os países amazônicos. Segundo VILLA (1999, p. 115), o sistema internacional policêntrico pressupõe que os Estados continuam sendo o eixo principal nos assuntos globais, ou, sob uma perspectiva realista, permanecem acima de todos os atores

na condução dos temas globais. Porém, o controle da agenda bem como a decisão e administração dos processos globais não são exclusivamente estatais, sendo compartilhados tanto no plano transnacional quanto no supranacional. O autor cita como exemplo as ações do PNUMA e o Ecosoc no âmbito da ONU, além de demonstrar a importância das conferências ambientais neste processo.

As mudanças tecnológicas ocorridas no mundo pós-virada do milênio interligaram não apenas o mercado mundial e os sistemas financeiros, mas também as políticas nacionais com a internacional. Assim, a geopolítica adquire um novo significado “[...] que não mais atua na conquista de território, mas sim na apropriação da decisão sobre seu uso (BECKER, 2006, p. 21)”.

Com relação aos recursos naturais, que estão presentes em abundância na Amazônia brasileira, é possível observar uma convergência entre as proposições de Bertha Becker e Raffestin. Raffestin apontava para a possibilidade de valorização econômica futura de recursos naturais, o que trazia mais incerteza para as políticas estatais e dificuldades para o exercício do poder sobre o território. BECKER (2006) enfatizou que as novas tecnologias permitiram que recursos antes sem valor econômico se valorizassem como é o caso da

[...] possibilidade teórica ainda não solucionada da utilização de isótopos de hidrogênio como insumo energético. Em outras palavras, a natureza é valorizada como capital de realização atual ou futura e como fonte de poder para a ciência contemporânea [...] e torna-se uma forma de controlar o capital natural para o futuro (BECKER, 2006, p. 35).

Nesta perspectiva há uma imposição dos fatores geográficos, pois os mercados consumidores e financiadores dessas descobertas são globais, mas os recursos estão presentes em territórios específicos que, em muitos casos, são de países periféricos. Deve-se somar a isso o atraso tecnológico dos países periféricos⁷⁹ fato que conduz a geopolítica para outras esferas, centrada nas “[...] disputas entre as potências detentoras da tecnologia pelo controle dos estoques de natureza, localizados, sobretudo, em países periféricos e espaços juridicamente não apropriados (BECKER, 2006, p. 35)”. É nesse contexto que a questão da agenda, apontada por Becker e Villa, torna-se fundamental, pois ela indica quem controla os recursos no fim das contas. Decidir quais temas serão debatidos nas diversas agendas internacionais, ser ativo nestes debates e não ter sua soberania tolhida pelas agendas é uma das questões mais importantes para

⁷⁹ É importante salientar que o Brasil não se enquadra no conceito de país periférico, tanto no que se refere aos aspectos econômicos quanto aos tecnológicos, fato que se comprova tanto na importância do país nos indicadores de produção e geração de riqueza medidos por meio do PIB (13ª posição em 2022), quanto na qualidade das pesquisas e avanços tecnológicos obtidos no agronegócio e na indústria de defesa.

a geopolítica contemporânea, principalmente para os países periféricos que detêm recursos naturais estratégicos.

COSTA, W., (2010) introduz no debate a importância dos investimentos governamentais na geração de pesquisas científicas que possam desenvolver tecnologias que permitam a exploração e o controle sobre os recursos naturais existentes nesses países. O autor aponta também a necessidade da existência de indústrias específicas que, em parceria com as instituições de pesquisa consigam desenvolver produtos economicamente viáveis que possam gerar recursos financeiros para a população que vive nestas regiões além de permitir o aumento da presença do Estado nessas áreas. O grande desafio reside no fato de que as empresas com capacidade de exploração econômica destes produtos, notadamente os fitofármacos, atualmente são estrangeiras, tornando a presença do Estado, por meio de normas e fiscalização, fundamental para garantir a presença e o controle sobre a área.

[...] rapidamente descobriu-se que não basta possuir uma rica biodiversidade se a ela não se associar um enorme esforço concentrado de pesquisas de ponta, isto é, que sejam capazes de cobrir todos os imprescindíveis *steps* da bioprospecção, que vão desde o inventário biológico e a coleta seletiva até o patenteamento e o licenciamento do produto, passando pelas etapas especificamente laboratoriais e os ensaios clínicos. Afinal, os especialistas e empresários da área sabem que não existem fármacos naturais *stricto sensu*, mas produtos que requerem, em geral, um longo e complexo processo de pesquisas e desenvolvimento (entre cinco e oito anos, em média) e, portanto, altos investimentos (em alguns casos, para além de duas centenas de milhões de dólares), sempre contando com uma altíssima taxa de riscos (menos de 1% dos protótipos tornam-se, de fato, fármacos com viabilidade comercial). [...] Ademais, a experiência internacional tem demonstrado que esse é um dos segmentos mais competitivos não apenas da bioindústria, mas da indústria contemporânea em geral, ostentando atualmente uma fortíssima tendência à concentração de capitais e, portanto, amplamente dominado pelas grandes empresas transnacionais que têm sede em não mais que quatro países. Por isso, são elas, justamente, as únicas hoje em dia que reúnem todas as condições para estabelecer não apenas os horizontes de mercado, mas também a logística requerida por esse tipo de empreendimento, mobilizando vultosos recursos e os aplicando em P&D (em média acima de 10% do seu faturamento líquido anual) nas cada vez mais custosas etapas que abrangem, além das pesquisas laboratoriais, os ensaios clínicos, o patenteamento nos mercados internacionais (e a posterior defesa jurídica dessas patentes em cada país), o licenciamento e o marketing (COSTA, W., 2010, p. 49-50)

Dentro desse contexto, Becker realizou uma série de estudos geopolíticos sobre a Amazônia, tendo sempre em mente que dos espaços de interesse mundial, este é o único que, em sua maior parte, pertence a apenas um Estado nacional. Devido a sua proximidade com militares e com os núcleos de poder, realizou diversos trabalhos acadêmicos nas escolas militares brasileiras, foi assessora dos Ministérios das Relações Exteriores e do Meio Ambiente e percebeu a importância da agenda ambiental internacional para as forças militares.

Para Becker

As limitações sobre a soberania brasileira na Amazônia aceitas por ratificação de acordos constituem um caso exemplar das conexões entre direito/força e Direito do Estado/Direito Internacional. Por sua própria natureza, a interdependência ecológica é global, tornando-se excelente pretexto para justificar a intervenção internacional. E a Amazônia tornou-se alvo dessa pretensão. Direitos Humanos e patrimônio cultural, por sua vez, são evocados na questão indígena (BECKER, 2004, p. 139).

Essa pressão sobre os países periféricos, que resulta em controle da decisão sobre os usos dos territórios, adquiriu diversos formatos e foi proveniente de diferentes direções. As potências dominantes realizavam acordos temporários para resolver questões específicas de seus interesses sob a forma de cooperação internacional, bilateral ou na elaboração de projetos conjuntos. No aspecto civil, utilizaram ONGs para, por meio de ações comunitárias, criarem uma pressão de “baixo para cima” e assim introduzirem ações que reduziam a atuação do país naquela parte de seu território. “Os novos recortes territoriais significam, por um lado, proteção da natureza, da biodiversidade e das populações tradicionais; por outro, retiram extensas parcelas do território do circuito produtivo nacional e restringem a plena decisão do Estado brasileiro sobre o uso do território (BECKER, 2004, p. 170)”.

Há ainda a utilização de estratégias individualizadas de alguns países que, por meio de redes complexas de atuação, passam a interferir diretamente em alguns territórios. Esse é caso, por exemplo, da guerra às drogas, que tem na assinatura do Plano Colômbia seu ápice, na medida em que bases americanas foram instaladas nas fronteiras do país⁸⁰ (BECKER, 2006, p. 35-36). “A intervenção como direito faz surgir a noção de ingerência, fundamentada na opinião pública internacional (BECKER, 2004, p. 162)”. Fica evidente na análise de Bertha Becker o entrelaçamento da ‘Amazônia Internacional’ com a ‘Amazônia local’.

No âmbito do povoamento, BECKER (2006, p.28-31) indicou os avanços obtidos e as pressões atuais para a Amazônia brasileira. Segundo a autora, entre 1985 – 1996, na esteira do fortalecimento das discussões ambientais, a Amazônia brasileira passou a ser uma fronteira socioambiental, na qual as tensões sociais associaram-se às questões ambientais, articulando diferentes atores em diversas escalas geográficas. As populações de diferentes etnias relacionam-se em ambientes socioeconômicos distintos como partes de novas territorialidades que refletem as ações de grupos religiosos, ONGs ambientais, partidos políticos, governos,

⁸⁰ Os EUA possuem sete instalações militares na Colômbia: i) a base naval de Cartagena; ii) a base naval de Buenaventura; iii) a base do Exército colombiano em Tolemaida, Cundinamarca; iv) a base do Exército colombiano em Laramia – a mais próxima do Brasil que dista cerca de 600 km da fronteira brasileira; v) a base aérea de Puerto Salgar; vi) a base aérea de Malambo; e vii) a base aérea de Villavicencio/Apiay (FILHO, 2015, p. 95).

agências de desenvolvimento, entre outros. Essa diversidade, associada à urbanização da floresta⁸¹ alteram o povoamento da região, incorporando novas forças na Amazônia brasileira.

[...] Entre 1995 e 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso esta diretriz representou o atendimento de aproximadamente 37% do total de assentamentos. Considerando-se dados do INCRA de 2012, ainda que em toda a região o processo continuasse, o estado do Amazonas foi o que mais implantou projetos. Neste contexto, além da problemática de deslocamento das famílias que demandam a propriedade da terra, voltamos a enfatizar o grande conflito territorial entre política agrária e política de conservação ambiental. Existem, no Norte do país, tantas famílias demandantes ou o deslocamento de regiões “quentes” para regiões distantes continua sendo a estratégia governamental? Neste contexto, além da problemática de deslocamento das famílias que demandam a propriedade da terra, voltamos a enfatizar o grande conflito territorial entre política agrária e política de conservação ambiental. Existem, no Norte do país, tantas famílias demandantes ou o deslocamento de regiões “quentes” para regiões distantes continua sendo a estratégia governamental? (MELLO-THÉRY; THÉRY, 2012, p. 82)

Essas novas forças são percebidas pelas Forças Armadas que, ainda com poder para controlar a agenda política do país, criaram dois projetos que foram debatidos e conduzidos no governo de José Sarney: Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM⁸²) e o Calha Norte⁸³.

Além disso, a questão amazônica fez Bertha Becker se aproximar de Agnew, na medida em que o poder do Estado brasileiro sobre a região devia considerar a atuação das empresas transnacionais e ONGs que atuassem como agentes delimitadores do poder do Estado brasileiro sobre o território.

A nova ordem internacional enfatiza o cumprimento das normas e convenções internacionais dos direitos humanos e da proteção internacional do meio ambiente, além de conferir às instituições e organizações multilaterais ou supranacionais um papel de destaque. Se num primeiro momento tais temas pareciam conflitantes com o conceito de soberania, após uma análise mais apurada percebeu-se que, conforme apontado por VILLA (1999, p. 115), a unidade política estatal continuava sendo o principal eixo condutor nos assuntos globais, porém a forma como tais temas eram debatidos, como as soluções eram implantadas e administradas eram partilhadas com instituições transnacionais e supranacionais. Foi nesse momento que, por meio de concertações, influência nos debates e imagem internacional os Estados exerceram suas soberanias. Para o caso específico da Amazônia brasileira, nos governos de Lula, Dilma e

⁸¹ “[...] A Amazônia é hoje uma floresta urbanizada, com 69,07% dos seus 20 milhões de habitantes vivendo em núcleos urbanos, com importante papel na dinâmica regional (BECKER, 2006, p. 31)”.

⁸² O SIVAM foi o projeto que permitiu a instalação da infraestrutura tecnológica para o monitoramento da Amazônia por meio de satélites óticos, torres de captação de imagens e sistema para tratamento e divulgação das imagens. Negociado no governo de Itamar Franco em 1993, estava subordinado ao Ministério da Defesa e foi lançado em 2002, permitindo a atividade do SIPAM, subordinado à Casa Civil, na época. Desta forma tem-se que o SIVAM é o projeto e a atividade é o SIPAM.

⁸³ Projeto subordinado ao Ministério da Defesa pretendia aumentar o povoamento no entorno da calha do rio Solimões e rio Amazonas, dificultando a invasão territorial do Brasil pela via clássica da ocupação. Foram pensadas obras de infraestrutura, ocupação militar clássica e políticas públicas para a região.

Temer procurou-se engajar o país em iniciativas nacionais e internacionais para construir uma imagem de comprometimento com a agenda ambiental e a dos direitos humanos (no que se refere aos povos indígenas), numa tentativa de possuir legitimidade internacional para realizar ações e planos na Amazônia brasileira sem ser criticado pela comunidade internacional. Algumas iniciativas resultaram em ações concretas e outras não saíram do papel.

Compondo o grupo de iniciativas que produziram resultados concretos e ativos para a Amazônia brasileira teve-se o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7) lançado em 1994 com financiamento pela UE, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, EUA e Reino Unido. Os fundos eram administrados pelo Banco Mundial e envolviam aproximadamente US\$ 250 milhões, sendo considerado o maior programa ambiental implementado em único país. O programa previa a participação ativa de ONGs como contrapartida para a liberalização dos recursos e teve sucesso nas áreas de demarcação das terras indígenas e das reservas extrativistas.

Houve uma falta de coordenação entre os países envolvidos o que fez com que apenas uma parte (menos da metade) dos recursos aprovados fossem de fato sido liberados e vários projetos continuassem em andamento, mas, mesmo assim, a iniciativa foi considerada bem-sucedida. O Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)/SIVAM está em funcionamento, com uma configuração um pouco diferente da original e tem obtido resultados positivos mesmo contando com poucos recursos financeiros.

Outra iniciativa com resultados concretos foi o *Large Scale Biosphere Atmosphere Experiment on the Amazon (LBA)* iniciativa internacional para promover pesquisas para o melhor entendimento do clima, ecologia, biogeoquímica e da hidrologia da Amazônia e como estes fatores estavam sendo afetados pelo uso da terra na região. Estão previstas também pesquisas para melhor compreender a relação da Amazônia com o sistema biogeofísico da terra. O projeto é liderado pelo Brasil e conta com a participação da NASA e da UE.

O Programa Brasileiro de Ecologia Molecular da Biodiversidade Amazônica (PROBEM), parceira pública e privada, nacional e internacional entre laboratórios de pesquisa tinha por objetivo capacitar o país na área de pesquisa e desenvolvimento em biotecnologia e química de produtos naturais para desenvolver de forma sustentável produtos industriais de alto valor agregado na Amazônia brasileira.

Segundo COSTA, W., (2010, p. 42), a instalação dos sistemas produtivos emergentes, associados aos incentivos nos segmentos de ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e

desenvolvimento (P&D) são essenciais para a exploração econômica da Amazônia brasileira em consonância com os novos debates e exigências sobre o meio ambiente. Por sistemas produtivos emergentes o autor define a conexão, por meio de redes e cadeias produtivas, entre as organizações comunitárias e as empresas de biotecnologia, a fim de explorar, de forma sustentável, os recursos florestais.

Além disso, as suas diversas modalidades de interações com os aparatos de C&T e de P&D têm promovido a mobilização de grupos, redes e instituições de pesquisa (principalmente da região) e as agências nacionais e estaduais de fomento, concentrando o foco, sobretudo, na biotecnologia em geral aplicada à agricultura e ao uso sustentável da biodiversidade (casos dos projetos de genoma de espécies ou do desenvolvimento de variedades mais resistentes a pragas etc.), cujos resultados contribuem fortemente para os ganhos de produtividade e para a elevação dos padrões de qualidade de processos e produtos em todos os *steps* das cadeias produtivas desses sistemas (COSTA, W., 2010, p. 43).

O esvaziamento de iniciativas como as apontadas acima, iniciadas ainda nos governos de Lula e aprofundadas no atual governo de Bolsonaro, colocam o Brasil em uma posição internacional incômoda, visto que acontecem justamente quando a defesa das pautas ambientais se fortalece em virtude dos efeitos causados pela degradação ambiental que provocam desastres naturais de maior magnitude e frequência no mundo todo. Tal fato tem efeitos geopolíticos para o país, visto que as normas internacionais promovem dualidades que tendem a pressionar cada vez mais o Brasil bem como as empresas brasileiras.

A primeira dualidade reside na questão do comprometimento, muitas vezes fica apenas no papel, não resultando ações práticas por parte dos países. Além disso, o processo de verificação internacional, que atesta se a norma está ou não sendo respeitada, é invasivo e pode passar a imagem de ingerência. Em ambos os casos, tal situação pode gerar tensões entre os Estados, indicando que algo que foi formulado para evitar conflitos pode ser a fonte originadora deles.

Outra dualidade refere-se às consequências geopolíticas provocadas pelos avanços tecnológicos na Amazônia brasileira. Conforme apontado anteriormente, foram eles que permitiram a transferência da produção da soja do Sul para o Centro Oeste brasileiro, por meio de melhoramentos no solo e nas sementes. Ao tornar possível essa transferência e ela na prática se concretizar, o Brasil passou a tornar-se alvo da comunidade internacional ambiental, na medida em que a soja avança sobre a floresta, aumentando o desmatamento. Por outro lado, a mesma tecnologia que promove pressões geopolíticas permite também a criação de mecanismos avançados para a proteção ambiental do país, como é o caso do SIPAM, do SIVAM e do

PROBEM⁸⁴ e que garantem ao país uma boa imagem internacional na questão ambiental. Portanto, oscilando com avaliações positivas e negativas no que se refere à questão ambiental, o Brasil ora vê sua soberania pressionada internacionalmente, por meio de questionamentos sobre sua capacidade de manter a floresta amazônica preservada, ora é visto como referência internacional na adoção de práticas de proteção ambiental.

A infraestrutura de transporte também revela outras dualidades geopolíticas. A primeira delas reside no embate preservação *versus* eficiência econômica. Se a projeção internacional e regional brasileira está atrelada às questões ambientais⁸⁵, a projeção econômica passa pelas *commodities*, sendo a soja a mais importante, atualmente. Assim, economicamente é fundamental que o país melhore os corredores de transporte que ligam a produção da soja ao seu mercado consumidor, o que, literalmente, passa no meio da floresta amazônica.

A rodovia BR-163, construída nos anos 1970, é uma importante ligação norte-sul no Brasil, e no caso específico da soja, uma via de escoamento estratégica, por promover a ligação do Mato Grosso até o porto de Mirituba – PA. No Pará, porém, a rodovia não era pavimentada, o que tornava o tráfego de caminhões carregados com grãos de soja lento, perigoso e custoso. A demora em sua pavimentação estava atrelada a fatores ambientais e técnicos, visto que o solo, bem como o clima da região impunham desafios à conclusão da obra. Vários governos incluíram a pavimentação do trecho em seus planos, mas apenas no final de novembro de 2019 as obras foram concluídas. Assim, a ligação entre o Mato Grosso até o porto de Mirituba – PA agora é feita em dois dias, o que reduziu o custo do frete em aproximadamente 35%, além de promover o aumento do fluxo de grãos em seu trajeto. Como já apontado por OLIVEIRA; THÉRY (2018), incrementos na infraestrutura logística atraem as plantações de soja cada vez mais para o interior da Amazônia brasileira, criando pressões geopolíticas importantes para o país.

O capital privado também provoca dualidades na Amazônia brasileira. Os portos municipais e governamentais existentes na região também passaram por mudanças, muitas delas promovidas pelo capital privado. Se a pavimentação da BR-163, trecho PA foi toda conduzida pelo governo, incluindo a utilização do Exército Brasileiro na parte final do projeto,

⁸⁴ Parceira pública e privada, nacional e internacional entre laboratórios de pesquisa com o objetivo de capacitar o país na área de pesquisa e desenvolvimento em biotecnologia e química de produtos naturais para desenvolver de forma sustentável produtos industriais de alto valor agregado. “[...] Este programa é o marco inicial da recuperação da capacidade decisória do país sobre a transformação do capital natural em suporte efetivo para o desenvolvimento sustentável, construindo uma resposta estratégica às pressões deslegitimadoras da autoridade nacional sobre a Amazônia. Foi, contudo, imobilizado por impasses políticos. [...] Reformulado, o PROBEM inaugurou suas instalações físicas na Suframa (2002) como centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), mas os técnicos e pesquisadores ainda não estão definidos (BECKER, 2006, p. 38)”.

⁸⁵ Este assunto foi abordado no capítulo 1 e será retomado no capítulo 3 deste trabalho.

as melhorias nos portos estão sendo feitas através da instalação de terminais privados de empresas internacionais como Bunge, Cargill, dentre outras. Estes novos terminais, além de provocarem mudanças geográficas em seu entorno, reavivam o velho debate da geografia política da presença física como instrumento de poder.

No passado o projeto ‘Grandes Lagos Amazônicos’ (p. 124 deste trabalho) provocou, em 1967, uma reação nacional no Brasil, principalmente no Congresso Brasileiro. Deputados teceram longos discursos sobre os riscos para a soberania do país, caso uma obra dessa magnitude fosse construída por uma empresa ou consórcio estrangeiro.

A situação atual da Amazônia brasileira é completamente diversa, com portos construídos e controlados por grandes grupos empresariais como Cargill (Porto Velho – RO, Mirituba – PA e Santarém – PA, Barbacena – PA), Amaggi (Porto Velho – RO, Barbacena – PA) e Bunge (Mirituba – PA, Barbacena – PA). Percebe-se, aqui, a materialização da Premissa 2 apontada por AGNEW (pág. 102 deste trabalho) no que se refere à soberania dos Estados. Com relação a isso, apenas as universidades, principalmente as locais, estão debatendo os impactos que esses portos promovem na Amazônia brasileira e em seus respectivos estados brasileiros, mas não há um debate nacional, nem na opinião pública, nem no Congresso e nem no Senado. Percebe-se assim as nuances do momento atual, em que o Estado continua presente, visto que a construção desses portos necessita da autorização de diversos órgãos estatais, porém ele não é mais o protagonista do processo. Não é possível afirmar neste trabalho, pois não é seu objetivo, quanto de ingerência esses portos e estas empresas exercem nos projetos do governo para a Amazônia brasileira, mas nula certamente não é.

Por fim, é importante observar a dualidade promovida pelas diferenças de escala que envolvem a Amazônia brasileira. Há a Amazônia das grandes distâncias, dos grandes projetos, das grandes fronteiras, das grandes concertações internacionais, mas há também a Amazônia dos pequenos. Por pequenos devem-se entender os povos ribeirinhos, as comunidades indígenas, as estruturas políticas das cidades com baixíssima densidade populacional e os problemas particulares de cada uma das unidades políticas (estados, municípios, departamentos etc) que se encontram dentro do espaço amazônico brasileiro. A Amazônia dos grandes envolve os grandes grupos empresariais, que obtêm lucros significativos de atividades realizadas na região, como é o caso dos produtores de soja, dos pecuaristas, das grandes mineradoras, dos grupos madeireiros, das empresas operadoras de portos, dos grupos farmacêuticos dentre outros. A expansão dos grandes tende a se sobrepor aos pequenos, mas, no caso específico da Amazônia, ações contra os pequenos podem ganhar projeção internacional. Os embates entre

as diferentes escalas na Amazônia brasileira indicam os desafios impostos às questões geopolíticas apresentadas, até o momento, neste trabalho.

As questões de escala afetam também as iniciativas governamentais para a região. O governo brasileiro, que enxerga a região como estratégica para o país e para a América do Sul propõe projetos de grande envergadura, centralizados no governo federal e que estão atrelados ao objetivo maior do Estado que é o da proteção contra a retórica internacional vinculada aos interesses econômicos, mas que utiliza roupagem ambiental e humanitária. Nesse aspecto pode-se inserir o SIVAM/SIPAM, a OTCA, o Projeto Calha Norte, os satélites CBERS, os eixos inovadores de logística de transporte do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho da Amazônia, criado em 1995 e atualmente sob a liderança do vice-presidente da república Hamilton Mourão.

Essas iniciativas de grande porte, não conversam e não incluem as iniciativas de cunho regional e, muitas vezes municipal, como é o caso dos acordos transfronteiriços estabelecidos entre os estados brasileiros e outros países. As iniciativas e órgãos estaduais que realizam monitoramento de fronteira, controle ambiental, além de outros projetos e ações liderados pelos estados e municípios, na maior parte das vezes, não se sentem incluídos nem representados nos grandes projetos governamentais. A questão é tão complexa que em muitos projetos federais nem o Ibama nem a Funai são incluídos, o que sinaliza para uma fragmentação das iniciativas pensadas para a região que, além de atrasar os projetos, cria atritos desnecessários em uma região que já tem fricções suficientes para contemporizar.

As dualidades da Amazônia brasileira ajudam a compreender a dificuldade de se pensar a Amazônia como uma região geopoliticamente organizada na América do Sul e servem de pano de fundo para a compreensão das ações adotadas pelo Brasil para evitar ou minimizar as vulnerabilidades de segurança que existem na região.

CAPÍTULO 3 – VULNERABILIDADES NAS FRONTEIRAS AMAZÔNICAS

Os processos e iniciativas de integração regional trouxeram um novo olhar às fronteiras. Se antes as fronteiras eram vistas como “[...] o caminho ao longo do limite de uma propriedade, [...] lugares de defesa em certas partes do Império, ou lugares de parada transitória na potencialmente ilimitada expansão [...] (MACHADO, 2002, p. 5-6)”, a partir da regionalização e na esteira da globalização, as fronteiras deixaram de ser vistas como áreas limites, fim, e passaram a ser vistas como espaços de cooperação. Os avanços da integração regional, notadamente da UE levaram a uma reavaliação das funções das fronteiras, sob uma perspectiva econômica, mas também política.

Nos anos de 1960 começaram a surgir os primeiros debates sobre a necessidade da livre mobilidade dos fatores de produção (capital, tecnologia e trabalho) como forma de operacionalizar os processos de integração regional e evitar desequilíbrios econômicos entre os países membros. Sob uma perspectiva econômica,⁸⁶ BÖWER (2006) aponta que a flexibilidade e mobilidade dos fatores de produção é requisito fundamental em áreas integradas comercialmente, pois garante que os salários possam se ajustar livremente. O trabalho e o capital possam se realocar sem restrições, o que reduz a necessidade de utilizar a políticas econômicas (mais precisamente a política cambial) como solução para distúrbios econômicos. Além disso, quanto mais aberto for um país ao comércio internacional, mais sua economia será influenciada pelos preços internacionais, o que reduz também, o alcance das políticas monetárias e cambiais. A livre mobilidade dos fatores de produção ajuda, assim, a reduzir a necessidade de políticas monetárias e cambiais domésticas.

Se do lado econômico as discussões sobre a flexibilização das fronteiras avançavam, do ponto de vista político e geopolítico os debates seguiam em outra direção. Após séculos percebendo as fronteiras como espaços a serem defendidos e conquistados e ainda sob os efeitos da II Guerra Mundial e em plena Guerra Fria, discutir o fim das fronteiras parecia ser algo impossível para os Estados. Após algumas décadas a UE finalmente colocou em prática a livre mobilidade nas fronteiras dentro do bloco por meio do Acordo de Schengen⁸⁷ que, do ponto de vista concreto, levou à desativação de diversos postos de controles transfronteiriços. A

⁸⁶ Para maiores informações sobre os benefícios econômicos da livre mobilidade de pessoas em áreas integradas ver MUNDELL, Robert A. A Theory of Optimum Currency Areas. The American Economic Review, Vol. 51, nº 4, pp. 657-665, 1961.

⁸⁷ Firmado em 1985 entre Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos e estendido ao longo dos anos para mais 21 países, o acordo permite a livre circulação de pessoas entre os países signatários, sem a necessidade da apresentação de passaporte e realização dos trâmites de imigração em áreas de fronteira. Apesar do controle fronteiriço não ser mais realizado, o acordo prevê sua reativação, de forma temporária, quando alguma situação assim exigir, como foi o que ocorreu em 2020 com a pandemia do COVID-19.

desativação dessas fronteiras para o fluxo de pessoas, mercadorias e capitais foi acompanhada de um trabalho de ordem política e social expressivo, na tentativa de se criar nas populações o sentimento do cidadão europeu que, em alguns momentos, mostrou-se como bem-sucedido e em outros não.

Tal flexibilização no controle fronteiriço, associada com as mudanças tecnológicas e com os novos modais de transporte, passou a ser vista como um sinal de que as fronteiras não mais existiam na UE, extrapolando-se rapidamente também para algumas partes do mundo. Criou-se a ideia de cidadão do mundo, que foi fortalecida pelas facilidades de turismo e pelo consumo de produtos culturais de diversos países. A ideia de que as fronteiras eram porosas e não mais barreiras passaram a ser difundidas e de alguma forma conduziram alguns debates acadêmicos e políticos.

A aproximação comercial acabou materializando essa ideia. Obras de infraestrutura começaram a ser realizadas, justamente, para aproximar e ligar os países. Discussões sobre bombas e minas foram substituídas por pontes e corredores de transporte. Na América do Sul, os governos, por meio das iniciativas de integração como a IIRSA e, posteriormente, a COSIPLAN, bem como o Mercosul e o Pacto Andino iniciaram discussões sobre a criação de infraestruturas compartilhadas que ajudariam na vertebração da região, facilitando o fluxo de transportes, de capitais e de pessoas. No que se refere ao Mercosul, a exemplo do que ocorreu na UE, o fluxo de pessoas foi facilitado, com procedimentos de imigração diferenciados entre os cidadãos dos países membros, mas nada comparado com o caso europeu. As obras de infraestrutura, a despeito das dificuldades geográficas impostas pela Cordilheira dos Andes e a floresta amazônica avançaram, mas a percepção de fluidez das fronteiras não foi tão acentuada como ocorreu na Europa. É importante ressaltar que o caso europeu é único, mas a imposição das discussões econômicas sobre as políticas levou a um debate sobre o fim das fronteiras, que se fortaleceu a partir de 1990 na esteira da globalização.

O avanço da globalização, associado às iniciativas de integração regional demonstraram o equívoco da ideia de que as fronteiras se tornariam fluidas e porosas. Na verdade, esses processos aprofundaram o debate sobre o controle e monitoramento das fronteiras de forma mais intensa do que ocorria no passado.

Para SILVA, G., (2013) o caso europeu criou uma mitologia acerca da abolição das fronteiras-limites, porém,

[...] mesmo quando parecem estar de todo ultrapassados e aparentemente sem efeitos sobre o cotidiano vivido, os limites internacionais continuam a sublinhar tanto diferenças legais, quanto o princípio da identidade territorial, promovendo a separação entre “nacionais” e “não-nacionais” através de impedimentos jurídicos, políticos e ideológicos (STEIMAN, 2008) [...] (SILVA, R., 2013, p. 36).

Segundo FOUCHER (2009) as fronteiras viraram uma obsessão para os países, incorporando outras variáveis e criando novos desafios.

[...] Nunca se negociou, delimitou, demarcou, caracterizou, equipou, vigiou e se patrulhou tanto. As fronteiras terrestres e marítimas tornaram-se, mesmo em tempos de paz, um próspero mercado para as empresas de segurança eletrônica e para os escritórios de advocacia especializados em arbitragem internacional (FOUCHER, 2009, p. 9).

A visão moderna sobre as fronteiras, que dá a tônica às discussões internacionais e às concertações políticas entre os países, incorpora os debates mais atuais da Segurança Internacional, conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho e, portanto, vislumbram as ameaças clássicas de segurança (invasão de um exército inimigo), as contestações territoriais, os ilícitos fronteiriços (contrabando, tráfico de armas, de drogas etc) e os fluxos migratórios. Percebe-se, então, uma mistura entre assuntos de segurança interna e externa e, sob a ótica dos países, essa mistura leva à utilização dos mesmos equipamentos para combater ambas.

Os assuntos fronteiriços requerem a presença física dos Estados, de forma visível. É por esse motivo que tanto se discute a instalação de muros e cercas em algumas fronteiras no mundo, pois estes artefatos materializam as ideias de impenetrabilidade garantida pelo Estado. “[...] O Estado, sobretudo quando a serviço de um regime democrático, deve, em um mundo instável, mostrar-se visível e ativo em relação à cena fronteiriça, que se tornou espetacular. É isso o que mais retém a atenção pública, já que o muro é fotogênico (FOUCHER, 2009, p. 12)”.

É importante, neste processo, perceber que a presença física dos Estados nas fronteiras tem diversos objetivos e, muitas vezes, eles não são homogêneos. Do ponto de vista comercial a ideia é que tanto a entrada quanto a saída de produtos ocorram da forma mais fluída possível, se puder, inclusive, que a fronteira seja imperceptível. Essa fluidez garante redução no tempo de trânsito das mercadorias e, portanto, significa custos econômicos menores para o comércio. No que se refere às pessoas, a presença do Estado é solicitada para autorizar a saída das pessoas do território nacional e proteger a entrada dos indivíduos de ‘fora’ (FOUCHER, 2009, p. 19).

“As fronteiras são descontinuidades territoriais, com a função de marcação política (FOUCHER, 2009, p. 22)”. Em alguns casos essas descontinuidades devem ser evidentes e em outros devem ser imperceptíveis. MACHADO, (1998, p. 2), PORTO; COSTA (2016, p. 42) e

SILVA, G., (2013, p. 34) tratam essa questão abordada por Foucher por meio da utilização de duas definições: efeito-barreira (EB) e a cooperação transfronteiriça (CT).

Por efeito-barreira os autores trabalham com a gênese básica da fronteira, que a tornam um limite, sendo “[...] orientada “para fora” (forças centrífugas), [...] considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, [...] (MACHADO, 1998, p. 2), sendo tratada, do ponto de vista geográfico, “[...] como espaço-defesa, espaço-problema e/ou espaço-contenção nos confins dos Estados nacionais [...] (SILVA, G., 2013, p. 24)”.

No que se refere ao efeito-barreira, MACHADO, (1998) e SILVA, G., (2013) realizam análises sob diferentes perspectivas. Para SILVA, G., (2013, p. 50-51) o olhar se volta para os aspectos econômicos, principalmente no que se refere às ‘deseconomias’ de escalas que se materializam na forma da elevação dos custos unitários provenientes do tempo perdido durante o trânsito das mercadorias, da duplicação de serviços, das diferenças de tratamento em questões como saúde, meio ambiente, segurança dentre outros. Para MACHADO (1998, p. 6), o efeito-barreira se faz necessário, uma vez que tais espaços se constituem como lugares de pouca lei e lugares de pouco respeito às leis, desafiando os limites do Estado de forma a se constituir como locais com altos índices de atividades ilícitas e de corrupção. A fim de coibir tais processos, é necessária a adoção de procedimentos que causam os impactos econômicos apontados por SILVA, G., (2013).

Já a cooperação transfronteiriça enxerga as fronteiras como espaços para promover a articulação entre duas áreas vizinhas de países soberanos, constituindo-se como “[...] lugares de oportunidade e desenvolvimento regional (SILVA, G., 2013, p. 58)”;

“um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas [...] (MACHADO, 1998, p. 2)”.

Contudo, ao se adotar o efeito-cooperação, deve-se levar em consideração que a escala de análise muda. A cooperação deixa de ser local para ser no mínimo binacional e as conexões estão articuladas, acionando a fronteira para novos usos. Com isso, o capital tende a derrubar qualquer barreira espacial, criando condições para a sua superação, adotando as seguintes estratégias: criando acordos diplomáticos; construindo pontes; conectando com vias de comunicação, acionando novos espaços e produtos de seu interesse; mudando de comportamento fronteiriço para transfronteiriço; modernizando de técnicas e tecnologias de transporte, como o aumento das dimensões dos meios de transportes, transportando mais mercadorias, bem como de seus sistemas de transferência de relações nodais (portos, aeroportos, ferroviárias) (PORTO; COSTA, 2016, p. 42).

Utilizando as instituições constituídas para promover a cooperação transfronteiriça na UE, SILVA, G., (2013) apresenta quatro motivos para que esse fenômeno aconteça com mais

frequência em outras regiões, quando comparado com a América do Sul. São eles: substituir a separação pela comunicação entre vizinhos; superar os sentimentos de rivalidades que podem existir entre países fronteiriços e que se acentuam nas áreas de fronteira; fortalecimento da democracia; e superação da condição de região periférica (SILVA, G., 2013, p. 59).

É importante salientar que, na esteira do que ocorre com as iniciativas de integração e cooperação, abordadas no capítulo 1 deste trabalho, as iniciativas de cooperação transfronteiriça também podem levar a uma redução de soberania por parte dos Estados, visto que alguns desses projetos podem originar atores supranacionais capazes de captar parte do poder dos países. Outro fator importante é que, normalmente, a cooperação transfronteiriça ocorre entre áreas/cidades populosas. Isso cria dinâmicas econômicas e sociais que acabam por anular o efeito-barreira, substituindo-o pela cooperação, que muitas vezes se institucionaliza para normatizar alguma prática já vista como corriqueira pelas pessoas do local. “Com a articulação da fronteira com outros espaços que extrapolam o território nacional, busca-se criar, construir e consolidar o efeito-cooperação, que abrange todas as nuances da vida diária e o desenvolvimento de programas conjuntos, de prioridades e de ações (PORTO; COSTA, 2016, p. 26).”

A discussão de fronteiras ganha contornos adicionais quando é transferida para a América do Sul. O Brasil, que além de ser o maior país e fazer fronteiras com quase todos os países da região (apenas Chile e Equador não fazem fronteira com o Brasil), resolveu seus contenciosos fronteiriços pela via diplomática, o que não significa que não foram travadas guerras e conflitos por questões fronteiriças. FOUCHER (2009, p.59) aponta que resoluções pacíficas e acordadas sobre fronteiras abrem espaço para concertações diplomáticas e produtivas entre os Estados. No caso brasileiro foi o que ocorreu com a Argentina, pois após a resolução das tensões na tríplice fronteira, surgiram diversos acordos de cooperação, sendo um deles o Mercosul. Outro exemplo envolve a Argentina e o Chile que criaram diversos acordos comerciais e militares após a solução sobre o Canal de Beagle. Desse modo, a observação sobre os litígios fronteiriços e a forma como foram solucionados pode indicar a possibilidade ou não de cooperação entre os países.

O mapa 3 resume o processo de consolidação fronteiriça da região da Amazônia sul-americana, identificando a existência de conflitos, as iniciativas para a sua solução e o *status* atual, fornecendo assim informações para uma discussão mais particularizada sobre as fronteiras amazônicas. Com base em um levantamento bibliográfico, foi feito um mapeamento da situação fronteiriça de alguns países da América do Sul, dando especial destaque para os

países amazônicos. As informações foram consolidadas em uma tabela (Apêndice B) que se encontra no apêndice do presente trabalho. A partir da tabela 6⁸⁸ procurou-se classificar as relações fronteiriças entre os países em três categorias: verde, amarela e vermelha.

A categoria verde evidencia relações pacíficas e amistosas entre os países, nos quais a ocorrência de conflitos e tensões é bastante remoto e que, atualmente, são caracterizadas por relação bilaterais cooperativas. A categoria amarela não exclui as relações cooperativas, principalmente as comerciais, porém aponta tensões, pontos que necessitam de atenção por parte dos governos, visto que problemas relacionados à segurança podem surgir naquela região. Já a classificação vermelha indica pontos de tensões e conflitos ativos, principalmente os que envolvem disputas territoriais.

⁸⁸ Por sugestão da banca de defesa, foram inseridas as relações fronteiriças entre Brasil e Paraguai (amarela) e Uruguai e Argentina (amarela). Essas relações não se encontram detalhadas na tabela 6, visto que o objetivo principal do mapa era evidenciar as relações fronteiriças entre os países amazônicos. Durante a defesa foi apontado que, ao não contemplar outros conflitos, o mapa passava uma relação muito otimista do que ocorre na região sob a perspectiva da Segurança e Defesa. Em concordância com a observação, o mapa foi alterado, porém essas duas fronteiras não estão detalhadas na tabela 6. A fronteira Brasil e Paraguai foi colocada em amarelo em virtude de ser este o caminho de entrada das armas utilizadas pelo crime organizado no Brasil. Já a fronteira Uruguai e Argentina foi colocada em amarelo em virtude do conflito entre os países provocado pela instalação de plantas de celulose em território uruguaio, perto das águas binacionais do rio Uruguai (crise das papeleiras).

Mapa 3. Relações Fronteiriças América do Sul – Destaque para os Países Amazônicos



Fonte: TABELA 6 (APÊNDICE) elaborada pela autora. Software: Qgis 2.18 (08/02/2022). Org: Luciene Patricia Canoa de Godoy. Elaboração: Thiago O. Neto

Percebe-se então, pelo mapa, que na América do Sul há disputas fronteiriças ativas que dificultam a solução de alguns problemas pela via diplomática. Há algumas disputas que são importantes do ponto de vista geopolítico da região e quase todas elas se concentram entre os

países amazônicos. A exceção é a disputa entre Bolívia⁸⁹ e Chile que apesar de estar resolvida do ponto de vista internacional, nacionalmente continua a ser tratada como não resolvida pela Bolívia, por meio do estímulo do sentimento⁹⁰ popular de que o país precisa recuperar seu acesso ao mar⁹¹. Assim, o debate sobre as fronteiras é importante para os países amazônicos e, pelas características geográficas da região torna-se uma discussão geopolítica repleta de particularidades.

A primeira particularidade reside no fato de que as fronteiras, do ponto de vista teórico são concebidas como espaços limites que separam o ‘nós’ do ‘eles’; o ‘aqui’ do ‘lá’; o ‘eu’ do ‘outro’; o ‘incluir’ do ‘excluir’; e principalmente a ‘entrada’ da ‘saída’ (SILVA, G., 2013, p. 49). Entretanto, para todos os povos indígenas localizados na Amazônia, muitas dessas características de limites não existem, visto que, em alguns casos, tem-se a mesma tribo espalhada em regiões distintas, e em alguns momentos essa distinção envolve países diferentes. Há ainda os povos nômades, que circulam na região, desconsiderando as marcas políticas estabelecidas pelos países. Assim esses sentimentos de entrada e saída, nós e outros, não se aplicam aos povos originários, o que cria pressões para especificidades legais em alguns países.

No Brasil, por exemplo, a ratificação da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 ocorreu por meio da lei 9.474 de 1997 e foi sancionada no governo de Michel Temer, em 2007. Havia uma expectativa de que a nova lei garantisse a livre circulação de indígenas entre fronteiras em terras tradicionalmente ocupadas, mas este artigo foi vetado pelo Executivo, sob alegação de que a constituição impõe o controle de entrada e saída para todos, indígenas e não indígenas.

A segunda particularidade reside no fato de que as fronteiras amazônicas, além da sua extensão, constituem-se como uma mescla entre áreas pouco povoadas de florestas tropicais e grandes cidades, muitas delas gêmeas, que apresentam necessidades distintas e, portanto, políticas estatais diferentes. As zonas pouco povoadas trazem um desafio à gestão das fronteiras

⁸⁹ No dia 14/02/1879 o porto de Antofagasta, boliviano, foi invadido e ocupado por tropas chilenas, evento que deu origem à Guerra do Pacífico, que se encerrou em 1884, com vitória chilena. Antofagasta atualmente é a capital mineradora do Chile e a Bolívia utiliza o porto de Arica para realizar seu comércio exterior, sem pagar taxas, conforme definição do Tratado de Limites estabelecido em 1904. FOUCHER (2009, p. 68) aponta que a Bolívia contesta algumas medidas chilenas como a imposição de barreiras fitossanitárias e tarifárias sobre suas exportações, fato que levou o país à Corte de Haia para conseguir que o Chile reabrisse as negociações sobre o Tratado de Limites. Em 2018 a Corte de Haia apresentou sua decisão e ela foi desfavorável à Bolívia.

⁹⁰ Em 23 de março se comemora o dia do mar no país, mantendo viva a perda territorial ocasionada pela Guerra do Pacífico.

⁹¹ Dados do Banco Central boliviano apontam que o país perde aproximadamente 2% do seu PIB por não ter saída para o mar. Atualmente as exportações bolivianas ocorrem pelos portos chilenos de Arica ou Iquique, fato que impõe custos adicionais de transporte e de impostos aos produtos bolivianos (fonte: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/04/quanto-custa-a-bolivia-a-luta-por-uma-saida-soberana-ao-mar>).

visto que o baixo índice de povoamento torna essas regiões propensas para o desenvolvimento de atividades ilícitas como é o caso do narcotráfico, exigindo uma ação firme do Estado para que as fronteiras sejam visíveis e monitoradas. Já para as áreas fronteiriças com cidades próximas, surge uma pressão para que as fronteiras sejam invisíveis, que não impeçam os fluxos comerciais e humanos que naturalmente surgem entre as duas cidades⁹². Em alguns casos a fronteira entre um país e outro é uma avenida e no cotidiano as pessoas não percebem que estão mudando de país e que, nestes casos, procedimentos de imigração normalmente nem são adotados.

Outra particularidade reside no embate entre o público *versus* o privado no que se refere ao monitoramento das fronteiras. Para FOUCHER (2009, p. 76) a fronteira bem guardada/defendida assume um papel determinante na manifestação do poder dos Estados e de sua soberania.

[...] a estratégia de cerceamento, aplicada com a ajuda de grandes recursos financeiros, é também um ato de comunicação pública do poder central. Deixando a fronteira novamente visível, o Estado pretende manifestar e convencer que ele responde às aspirações de segurança de uma parte da opinião pública, que sua vontade de retomar o controle das margens do território nacional é infalível. [...] A fronteira volta a ser, então, a linha de soberania administrada diretamente pelo poder central, enquanto os problemas a serem geridos não podem estar na escala desse espaço linear único – caso das migrações –, ou não deixar margem de manobra aos poderes locais ou regionais (FOUCHER, 2009, p. 76).

Há ainda a questão da exploração dos recursos florestais amazônicos que é de extrema importância para os países amazônicos, mas sofre pressões nacionais e internacionais atreladas às pautas de proteção ambiental e dos direitos humanos (notadamente os povos originários). A ótica da exploração econômica destes recursos tende a ser feita pelo mercado, desvinculando-se assim as necessidades da população regional que normalmente não coincide com o olhar dos habitantes das outras regiões dos países amazônicos nem com o da comunidade internacional.

Ser detentor de recursos naturais estratégicos é importante neste cenário atual e para cenários futuros, mas é fundamental traçar estratégias de negociação e de revalorização da natureza para além do mercado e, ao mesmo tempo, garantir que os recursos naturais sejam usados para favorecer a população interna. Para isso, ratificamos que um dos caminhos é o fortalecimento da cooperação entre os países latinoamericanos detentores destes recursos (PORTO; COSTA, 2016, p. 30)

Assim, a presença visível do Estado nas áreas de fronteiras, do ponto de vista geopolítico, deve ser objeto de políticas públicas, principalmente em áreas com tensões. É dentro deste contexto que surgem discussões sobre muros e cercas que tem esse poder de concretizar a ação e presença do Estado nessas áreas. FOUCHER (2009, p. 100) enfatiza,

⁹² Para o caso das cidades gêmeas, normalmente há um ordenamento jurídico específico, binacional, que flexibiliza os controles fronteiriços tradicionais sobre as mercadorias e pessoas, tornando as fronteiras porosas e praticamente invisíveis.

porém, que essas construções são bastante custosas e, muitas vezes, não podem ser lideradas apenas pelos Estados, necessitam da contribuição financeira e/ou tecnológica de empresas privadas. O exemplo mais contemporâneo foi o debate conduzido pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump acerca da construção de um muro que separaria fisicamente os Estados Unidos do México. Trump, inicialmente, pretendia criar um muro ao longo de toda a fronteira entre os dois países (3.142 km de extensão), mas modificou seu projeto visto que em alguns pontos as fronteiras já são fisicamente separadas por montanhas e desertos. Os valores financeiros do projeto bem como processos que envolveriam desapropriações atrasaram a obra, fazendo com que apenas 800 km tenham sido executados. A construção do muro foi suspensa no primeiro dia do governo Biden, conforme promessa de campanha, apesar de os Estados Unidos não terem flexibilizado nem alterado as políticas contra a imigração implementadas durante o governo Trump. É importante salientar que foram utilizados recursos públicos e privados (doações de diversas entidades) para sua construção.

[...] Esse objetivo público de retomada do controle da fronteira passa pela privatização parcial da sua gestão e por uma cooperação entre os Departamentos de Segurança Interna e de Defesa. O conhecimento militar é transferido para os domínios civis e tem como preço um amálgama entre migração ilegal, criminalidade e riscos terroristas (FOUCHER, 2009, p. 100).

Percebe-se, então, a interconexão entre o capital privado e o estatal na presença fronteiriça, inter-relação que pode sugerir que a manifestação tanto do poder quanto da soberania estatal nessas áreas perpassa pela parceria entre o público e o privado.

No que se refere às fronteiras amazônicas, a floresta impõe desafios tanto no que se refere à presença física do Estado quanto às parcerias público-privadas. Com relação à presença, muros e cercas são impensáveis e a presença se materializa por meio dos pelotões de fronteiras, postos de controle das polícias federais e sistemas de monitoramento eletrônico que, pelas características geográficas do espaço amazônico, se constituem como a forma mais eficiente de controle. A presença privada, portanto, se concentraria no aprimoramento e desenvolvimento dos sistemas tecnológicos de monitoramento, porém o atraso no processo de industrialização de alguns dos países amazônicos aponta para uma parceria com o capital privado internacional, algo que normalmente não agrada os segmentos militares.

Por fim é importante destacar outra particularidade das fronteiras amazônicas que é a heterogeneidade. A discussão realizada no capítulo 2 sobre o aspecto local da Amazônia transborda para as fronteiras, o que indica que elas não são homogêneas e não devem, portanto, receber um tratamento padronizado. PORTO; NASCIMENTO (2010, p. 4) ao estudarem as

fronteiras do platô das Guianas apontam para os processos de transfronteirização que se tornam cada vez mais constantes nessas áreas. Assim, para essa região, as fronteiras são vistas como espaços de interface ou comutação, convertendo-se em zonas de contato e articulação. Dessa forma, as abordagens militares e nacionalistas tem perdido a sua exclusividade e, em algumas áreas, o debate concentra-se mais em projetos de cooperação do que na instalação de pelotões de fronteiras.

A falta de políticas públicas federais para os problemas e desafios enfrentados pelos habitantes dessa área pressionam a administração pública local a realizar acordos de parcerias⁹³ com a administração local dos outros países, criando “[...] uma aparente neutralização das fronteiras nacionais com o fenômeno da transfronteirização emergente [...] (PORTO; NASCIMENTO (2010, p. 4)” que “[...] pode trazer riscos às seguranças nacionais dos países da macrorregião sul-americana, principalmente em regiões muito sensíveis como a vasta fronteira amazônica e às demais regiões onde as redes de contrabando e do narcotráfico atuam intensamente (PORTO; NASCIMENTO (2010, p. 4)”. Tais áreas se contrapõem a outras que, por estarem quase que completamente despovoadas e serem de difícil acesso, encontram-se abandonadas, sem a presença do Estado e à mercê de ações de grupos internacionais violentos ou não, que se dedicam a atividades ilegais. Assim, é fundamental que ao se pensar em uma estratégia para o monitoramento das fronteiras amazônicas essa heterogeneidade seja levada em consideração.

NASCIMENTO; COUTO; FERREIRA (2010, p. 17) salientam a diferença entre o controle de fato e o controle de direito das fronteiras amazônicas, o que adiciona mais tensões à região. Não há questionamentos sobre o papel dos Estados, notadamente das Forças Armadas no direito/dever de controlar as fronteiras, porém, as atividades ilegais – grilagem, desmatamento, contrabando de ouro e diamante dentre outras – existentes na região ameaçam o controle de fato destes espaços. Assim, as zonas fronteiriças “[...] tornam-se palco de intensos conflitos pelo uso do território, sobretudo em sua imensa fronteira com os países limítrofes, que também possuem em partes de seus territórios parte da Amazônia (NASCIMENTO; COUTO; FERREIRA, 2010, p. 17)”.

A esse fato, deve-se adicionar a dificuldade de articulação em rede das instituições com papel relevante no monitoramento das fronteiras amazônicas, o que acaba criando iniciativas

⁹³ Essas cooperações fronteiriças de escala local e “cotidianas” também são hoje estimuladas e reguladas por normas e dispositivos binacionais e regionais. Mesmo a fronteira Brasil-Venezuela mantém essas relações de cooperação entre Pacaraima e Santa Elena.

distintas que competem por meios e recursos financeiros e políticos. NASCIMENTO; COUTO; FERREIRA (2010, p. 20) afirmam que as instituições são criadas para satisfazer as necessidades funcionais da existência humana, sejam elas de governo, consumo ou proteção e que “[...] servem também à estruturação das relações de poder inerentemente construídas coletivamente (NASCIMENTO; COUTO; FERREIRA (2010, p. 20))”.

Essa dificuldade de monitoramento das fronteiras é compartilhada entre os países amazônicos, visto que todos enfrentam desafios parecidos. Sob a ótica da nova ordem mundial, é esperado que, em conjunto, os países busquem formas de compartilhar esse monitoramento de fronteiras, como forma inclusive de coibir as ações do crime organizado transnacional, utilizando-se, para isso, a organização regional criada para consolidar as concertações dos países amazônicos (OTCA), ou, seguindo a lógica do processo de integração regional da América do Sul, criar outra organização com esse fim específico. Na prática, nenhuma das duas opções foi adotada e o que se vê são iniciativas locais e desarticuladas para resolver vulnerabilidades de segurança que possuem um aspecto regional e que, portanto, deveriam ser solucionadas por essa via.

3.1 SEGURANÇA E DEFESA NA AMAZÔNIA

Segundo BUZAN (1984, p. 110), durante muito tempo, a segurança foi vista como um efeito colateral do poder ou da paz. O primeiro a propor uma abordagem diferente e independente dos dois conceitos foi John Herz no início dos anos de 1950, olhando a segurança sob outra perspectiva. O dilema da segurança⁹⁴ de Herz trouxe a visão estadocêntrica para o debate sobre segurança, transformando-o em objeto de estudo separado do poder e da paz, mesmo sendo por eles afetado. Sendo um objeto de estudo a parte, muitos trabalhos foram produzidos para conceituar a segurança e, assim como ocorre com outros assuntos, as releituras e novas abordagens atualizam o arcabouço teórico sobre o tema.

Os debates atuais sobre a área de segurança nacional sofreram algumas mudanças, como foi brevemente apresentado no capítulo 2, seção 2.1 deste trabalho. Se antes a segurança debruçava-se sobre as possibilidades de conflitos armados entre países, atualmente o conceito foi ampliado de forma a abranger também a Segurança Humana, aumentando o leque de alcance

⁹⁴ O dilema de segurança de Herz's estabelece que os Estados são responsáveis por sua própria segurança, o que os leva aos gastos com material bélico. Essa ação, porém, cria insegurança nos demais Estados, que passam a investir mais em poder bélico, criando um círculo vicioso que se materializa em uma corrida armamentista.

dos assuntos que se tornaram sensíveis para a segurança nacional. Além disso, o conflito entre poder e paz, característico dos debates mais clássicos, foi lentamente sendo substituído por um embate entre a visão técnica (centrada nos militares) e a visão política (de responsabilidade da sociedade civil) (BUZAN, 1984, p. 111).

A ampliação do conceito trouxe alterações que impactaram o papel das Forças Armadas na segurança. Quando centrava na guerra, a segurança claramente incluía apenas a externa, ao passo que a sua versão atual, ampliada, passou a mesclar assuntos relativos à segurança externa e a interna, ou seja, nacional e pública, criando, segundo Lia Osório Machado (MACHADO, 2011) “[...] uma “nova” geopolítica da segurança. Esse processo, ainda em andamento, está corroendo os limites tradicionais entre a segurança externa (militar/guerra) e a segurança interna (ordem pública, forças policiais) em vários Estados nacionais, inclusive o Brasil (MACHADO, 2011, p. 2).” Particularmente no Brasil a corrosão desses limites criou um debate sobre o alcance da atuação das Forças Armadas nos assuntos relativos à segurança nacional. Isso ocorre, pois atividades como tráfico (pessoas, drogas, armas, animais dentre outros), migração, desmatamento ilegal, biopirataria, dentre outros, adquiriram contornos de segurança externa, necessitando assim de respostas militares.

Há aqui um ambiente externo, materializado em uma ‘agenda de segurança mundial’, que lista ilícitos que antes eram considerados como problemas internos e passam a ser considerados como mundiais, necessitando de uma ação coordenada, que pode estar ou não institucionalizada em normativos jurídicos (tratados internacionais, determinações da ONU, dentre outros) e que, como apontado por BECKER (2004, p. 138) fazem com que a agenda internacional interfira na agenda nacional, de modo que, para manter sua soberania, é fundamental que os Estados ajustem suas políticas nacionais com as práticas internacionais. Assim ocorreu com o tráfico de drogas, com os crimes envolvendo lavagem de dinheiro, crimes ambientais, migrações, dentre outros.

Começando com o porquê das políticas, é possível identificar dois movimentos inspirados por motivações distintas embora convergentes, um externo e outro interno ao Estado nacional. O movimento externo deriva da difusão intencional e internacional de uma série de medidas jurídicas elaboradas fora do espaço de soberania, inicialmente inspirada pelos Estados Unidos e posteriormente encampada pela *Organisation of Economic Cooperation and Development* (OECD) e pelas Nações Unidas. No Estado nacional, a adoção dessas medidas foi justificada com sucesso por contemplar problemas categorizados como “mundiais”. De acordo com essa perspectiva, o controle de eventos tais como tráfico de drogas, crime organizado, lavagem de dinheiro, fraude bancário-financeira, evasão fiscal, terrorismo e outras atividades cujas operações se organizam sob a forma de redes transnacionais, ou seja, que não respeitam limites interestatais, dificilmente pode ser efetuado com eficácia por cada Estado nacional isoladamente. Não haveria, portanto, segundo essa

perspectiva, restrição à soberania do Estado receptor, por se tratar de problemas comuns que só podem ser resolvidos de forma sistêmica (MACHADO, 2007, p. 9).

Criou-se, assim, uma pressão externa para que atores nacionais assumissem papéis distintos dos anteriormente desempenhados, exigindo dos Estados políticas nacionais organizadas para o combate do crime transnacional.

Frente a essa abordagem mais contemporânea da segurança, uma forma de se olhar a questão é a de concentrar a atenção na insegurança e a partir daí determinar o que seria a segurança. Segundo BUZAN (1984, p. 111), a insegurança é um problema de grande magnitude, visto que envolve uma abordagem individual, regional e global e pode abarcar um leque de áreas, desde a econômica até a cultural.

Para RUDZIT; NOGAMI (2010, p. 10) o componente político é fundamental para o entendimento do conceito de segurança, fazendo também, como Buzan, um contraponto entre segurança e insegurança, que passa pela questão das vulnerabilidades enfrentadas pelos Estados.

[...] Isto se dá porque o conceito de segurança precisa ser entendido como sendo explicitamente no sentido político. O conceito de segurança deve ser aplicado à segurança do Estado – em termos de território e suas instituições – e à segurança daqueles que representam a territorialidade e institucionalidade dele. Ou seja, uma situação de segurança/insegurança é definida em relação às vulnerabilidades, tanto internas quanto externas, que ameacem ou tenham o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas do Estado (territorial e institucional) e seu regime político (Ayoob, 1995, 9) (RUDZIT; NOGAMI 2010, p. 10).

Quanto mais vulnerável um Estado estiver, menos seguro ele se encontra. As vulnerabilidades não envolvem apenas questões ligadas à guerra, podendo incluir variáveis econômicas e ecológicas, se, e somente se, passarem a ter dimensões políticas e ameaçarem o Estado ou suas instituições. Assim, a devastação da floresta, migrações, dívida externa, dentre outros, ganham contornos de segurança nacional na medida em que provoquem resultados políticos que ameacem o país (RUDZIT; NOGAMI 2010, p. 10).

RUDZIT; NOGAMI (2010) explicitam em seu texto um conceito trabalhado por Buzan e muito utilizado quando o assunto é segurança internacional, que é a ‘securitização’. Entendida como a politização extremada de um assunto relevante para a política pública nacional, adquire, nesse processo contornos de uma ameaça existente, exigindo assim medidas extraordinárias que excedem as ações normalmente aplicadas nos processos políticos. “Portanto, um tópico se torna de segurança não necessariamente por causa da existência de uma ameaça real, mas porque ele é apresentado como uma ameaça (RUDZIT; NOGAMI 2010, p. 11)”.

Assumindo-se, então, uma abordagem sobre a insegurança para, a partir dela encontrar os tópicos pertinentes à segurança, onde seria possível identificar as grandes inseguranças/vulnerabilidades dos Estados? A resposta, obviamente encontra-se bastante protegida entre a alta cúpula dos governos, porém alguns sinais são fornecidos nos chamados ‘Livros Brancos de Defesa’. No caso brasileiro, as inseguranças/vulnerabilidades estão, de certa forma mapeadas na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END).

A PND foi aprovada em 1996, enquanto a END foi criada em 2008. Ambas foram atualizadas em 2005 e 2020. Para fins deste trabalho foi considerada a versão que estava sendo debatida na Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), ou seja, a de 22/07/2020. Esta versão foi aprovada pelo Senado em 02/06/2022. Tanto a PND quanto a END permitem identificar o que é considerado como uma insegurança/vulnerabilidade para o país.

Ao analisar o PND no item 2.2.3, ressalta-se a percepção desvanecida da população brasileira sobre as ameaças. A ausência de conflitos armados e as fronteiras consolidadas fazem com que os brasileiros não percebam as inseguranças que pairam sobre o país. Além disso, o item 2.2.2 indica que a maior participação do país nos fóruns globais e regionais atrai o olhar estrangeiro para as questões nacionais, colocando pressão sobre a soberania do país. Tal fato é reforçado no item 2.2.4 que aponta para a possibilidade de o país ter de enfrentar antagonismos que causem pressão às suas políticas nacionais.

Os gargalos na infraestrutura (transporte, energia, comunicação, entre outros) estão presentes como uma vulnerabilidade em 2.2.5 e 2.2.8 e se relacionam ao item 2.2.10, que aponta para uma concentração populacional nas áreas litorâneas e em regiões específicas do Brasil, o que ocasiona um vazio populacional no interior do país. Isso, associado aos gargalos de infraestrutura, dificulta a integração e coesão nacional. Essa vulnerabilidade está diretamente associada no PND a um desafio para a segurança e defesa nacional, pois impõe dificuldades na logística de mobilização das Forças Armadas a pontos específicos do país na prontidão em que muitas vezes se é exigido (PND 2020, 2.2.13, p. 14).

O PND é explícito em apontar três grandes prioridades no que se refere à defesa nacional: a faixa de fronteira, a Amazônia e o Atlântico Sul (PND 2020, item 2.2.9, p. 13). Com relação ao Atlântico Sul o PND de 2020 faz uma análise sobre a importância da Amazônia Azul para o país e direciona a preocupação para as reservas de gás e de petróleo do Brasil. Como

esse assunto não possui relação com o tema deste trabalho, não será realizada nenhuma análise sobre o tópico.

Com relação à faixa de fronteira, sua dimensão é o grande desafio e o PND estabelece de forma clara, que a grande insegurança é com o crime transnacional, o qual impõe pressão para que o controle das fronteiras brasileiras seja reforçado.

O Brasil possui 16.886 km de fronteiras terrestres, o que por si só representa um desafio para o país. MONTEIRO; NEVES; SILVA (2016, p. 13), apontam que as fronteiras terrestres são tão extensas que, se colocadas em linha reta conseguiriam ligar Brasília a Pequim. Do ponto de vista da geopolítica regional, a extensão das fronteiras terrestres liga fisicamente o Brasil a quase todos os países da América do Sul (apenas Chile e Equador não fazem fronteira com o país), evidenciando, assim, a importância estratégica do monitoramento transfronteiriço para o país.

Refletindo os debates internacionais sobre segurança, em 08 de junho de 2011 o governo federal publicou o Decreto nº 7.496, que foi alterado em 08 de dezembro de 2011 pelo Decreto nº 7.638. Ele lançou o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que prevê uma concertação entre o Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério da Fazenda. O intuito era reduzir a incidência de atividades ilícitas nas áreas de fronteira, tendo como consequência uma diminuição do crime no país como um todo.

Sob a guarda do Ministério da Justiça foi definida a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), que tem foco na segurança pública (notadamente interna), mas prevê cooperação regional a fim de criar novos padrões de gerenciamento e planejamento em segurança pública na América Latina e no Caribe. Promovendo inovações nessa área (MONTEIRO; NEVES; SILVA, 2016, p. 15), o ENAFRON foi concebido para proporcionar uma interação entre as diversas agências e setores envolvidos no controle das fronteiras (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Forças Armadas e Agência Brasileira de Inteligência-Abin), tanto a nível nacional quanto a nível regional.

Documentos e dados do ENAFRON disponibilizados no site do Ministério da Justiça apontam que as maiores vulnerabilidades das fronteiras brasileiras são: tráfico de entorpecentes, pessoas, armas de fogo, munições e explosivos; contrabando, pirataria e descaminho. Além disso há evasão de divisas; exportação ilegal de veículos; imigração ilegal de estrangeiros; crimes ambientais e desmatamento ilegal.

As fronteiras foram agrupadas e subdividas em três arcos: Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre), Arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e Arco Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), que tiveram suas fronteiras detalhadas a fim de identificar os pontos com maiores vulnerabilidades. O detalhamento aponta para uma grande fragilidade no Arco Norte, que concentra 7 pontos de preocupação sob a ótica da segurança pública. No Arco Central, dos 5 pontos de vulnerabilidade, 4 relacionam-se às áreas amazônicas.

Tabela 4. Vulnerabilidades nas Fronteiras Brasileiras

Macroregião	Pontos de vulnerabilidade
Arco Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Região do Oiapoque e cidades portuárias de Santana e Laranjal do Jari; 2. Região de Óbidos e Abaetetuba; 3. Região de Pacaraima e Bonfim; 4. Tríplex fronteira Brasil/Colômbia/Peru – Tabatinga; 5. Região de São Gabriel da Cachoeira e Base Garateia; 6. Serra do Divisor e região de Epitaciolândia; 7. Região de Guajará-Mirim; e 8. Região das cidades de Costa Marques e Pimenteiras.
Arco Central	<ol style="list-style-type: none"> 1. Área de fronteira do Pantanal Mato-grossense com a Bolívia; 2. Toda a fronteira seca de Mato Grosso com a Bolívia; 3. Saída de Corumbá para Campo Grande – BR 262; 4. Área do Pantanal Sul-matogrossense com a Bolívia (Região de Amambaí); e 5. Mato Grosso do Sul com Paraguai, entre as cidades de Antônio João e Mundo Novo
Arco Sul	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lago de Itaipu, Foz do Iguaçu e Guaira 2. Região de Dionísio Cerqueira; e 3. Região de Uruguaiana – BR 290

Fonte: Apresentação ENAFRON REU TEC (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>). Acesso em 14 de jan. de 2021). Elaboração da autora.

Percebe-se então, que sob a perspectiva da segurança e defesa do país, o grande desafio são as fronteiras amazônicas, que são extensas e porosas. A esses fatores unem-se as dificuldades impostas pela própria Amazônia, que também aparece como prioridade no PND.

O PND, em consonância com a percepção do ENAFRON, estabelece de forma clara que a grande insegurança nas fronteiras amazônicas e na própria Amazônia é com o crime transnacional, que impõe pressão nos assuntos de segurança pública e à soberania dos países amazônicos.

É importante salientar que, apesar de o tema sobre a internacionalização da Amazônia ser recorrente no meio militar, no PND esse assunto não aparece de forma explícita. As vulnerabilidades que afetam a Amazônia aparecem no documento relacionadas às dificuldades em gerenciar os recursos naturais, o potencial hidroenergético e biodiversidade amazônica decorrentes da baixa coesão nacional e da precária infraestrutura disponível que dificultam a mobilidade na região. Isso a expõe a ações externas que podem afetar a soberania brasileira (PND 2020, itens 2.2.11; 2.2.12; e 2.2.13, p. 14). O documento aponta para o crescimento populacional e econômico mundial que levam os países mais desenvolvidos a demandarem cada vez mais recursos naturais, principalmente os energéticos, hídricos, minerais, além, é claro, de uma procura também crescente por alimentos. Este cenário é particularmente preocupante – e o documento é bastante explícito em relação a essa insegurança – visto que boa parte das reservas naturais que são, e serão objeto de cobiça no futuro, estão localizados na África e América do Sul. Esses países podem acabar envolvidos em ações que culminem no uso da força ou mesmo em sanções políticas e econômicas por parte das potências externas. Tais potências, por meios considerados internacionalmente legais, estão aumentando sua presença em locais que concentram enormes estoques e variedades de recursos naturais. O embasamento para essa percepção está presente no Política Nacional de Defesa (PND 2020, itens 2.3.5 e 2.3.7, p. 16). É importante destacar que o próprio PND aponta para a importância da cooperação regional com os países limítrofes como forma de amenizar estas vulnerabilidades.

Apesar de identificar a importância da cooperação regional para a defesa nacional, notadamente a defesa da Amazônia sul-americana, o PND não descarta a possibilidade de conflitos armados na América do Sul, identificando uma perspectiva diferente para a região (PND 2020, item 2.3.10, p. 17). Nas versões anteriores essa afirmação não estava presente e pode indicar uma mudança de visão sobre a situação na Venezuela, bem como a possibilidade de um conflito armado entre Venezuela e Colômbia, que acabaria afetando o Brasil.

Porém, sob o ponto de vista da Defesa, não se pode desconsiderar a possibilidade da ocorrência de conflitos armados na América do Sul, de modo que o Brasil poderá ver se motivado a contribuir para a solução de eventuais controvérsias regionais ou mesmo para defender seus interesses (PND 2020, p. 17).

É apontada também a possibilidade de o país ter que intensificar sua participação nas operações de paz e na ajuda humanitária (PND 2020, item 2.3.11, p. 17). Apesar de no PND tal fato ser visto como uma oportunidade, não se deve desconsiderar a pressão que o país já sofre com relação à Operação Acolhida que se dedica à recepção dos refugiados venezuelanos em Pacaraima. Há reportagens⁹⁵ nos meios de comunicação que indicam uma pressão interna, por parte do exército, para se retirarem desta ação, visto que ela consome recursos e agora não agrega mais à força. Porém, durante as entrevistas realizadas neste trabalho, ficou claro que não há intenção de abandonar ou ceder o controle da Operação Acolhida para ONGs ou outros órgãos públicos.

Com base nessas inseguranças/vulnerabilidades foi elaborada a Estratégia Nacional de Defesa (EDN), que tem por objetivo orientar as medidas a serem adotadas no país para reverter esse cenário de vulnerabilidade.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados. É, portanto, o vínculo entre o posicionamento do País nas questões de Defesa e as ações necessárias para efetivamente dotar o Estado da capacidade para atender seus interesses (PND 2020, p. 31).

Nesse sentido, algumas proposições existentes na END de 2020 são pertinentes para o escopo deste trabalho. O primeiro ponto a ser destacado é a importância da projeção de poder do país no ambiente internacional, por meio da participação de missões de paz e de ajuda humanitária. O documento aponta ainda para a possibilidade de o Brasil ser demandado a participar de maneira mais efetiva no gerenciamento das crises internacionais (EDN 2020, p. 32).

Com relação à Amazônia o documento enfatiza a dissuasão,⁹⁶ como forma prioritária de defesa da região, que seria obtida, dentre outras formas, por meio da intensificação da presença militar. Além do componente militar, há previsão de ações de cunho econômico e social, que permitam o efetivo desenvolvimento econômico e humano dos amazônidas. Aqui há um claro

⁹⁵ <https://br2pontos.com.br/nacional/apesar-do-bom-exemplo-global-exercito-quer-deixar-operacao-acolhida-de-recepcao-a-venezuelanos-8-generais-pedem-retirada-de-tropas/>; <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/12/4897144-militares-querem-deixar-operacao-que-acolhe-venezuelanos.html>

⁹⁶ Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos. O mesmo que DETERRÊNCIA (PND e END 2020, p. 76).

conflito entre o que o Brasil e demais países amazônicos desejam para essas áreas e o que a comunidade internacional espera que seja feito na Amazônia sul-americana. A percepção do conflito é percebida também como uma insegurança/vulnerabilidade que só pode ser superada por meio da cooperação e integração regional. O histórico amazônico indica que ações isoladas que promovem desenvolvimento econômico e social para a população local normalmente são combatidas pela comunidade internacional.

A dissuasão deve ser a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região. A exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais. Para a ampliação dessa segurança, é imprescindível o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos (END 2020, p. 33).

A cooperação regional recebe um detalhamento na Parte 4 do PND e EDN, indicando em quais bases ela deve ocorrer.

Na OND V (PND e END 2020, p. 70) é estabelecido que uma das ações estratégicas da defesa é a salvaguarda de pessoas, bens, recursos e os interesses nacionais situados no exterior. Para tanto, no que se refere à capacidade de dissuasão, é prevista a participação das Forças Armadas em exercícios operacionais com outros países (AED-64). A OND VII (PND e END 2020, p. 71) concentra-se em estabelecer ações que contribuam para a estabilidade regional, para a paz e para a segurança internacional. Como cooperação entende-se as ações mantidas pelas Forças Armadas com seus pares estrangeiros “[...] visando ao estreitamento dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação (PND e END 2020, p. 71)”. Algumas das ações previstas dentro desse escopo são: intercâmbios e acordos com outros países na área de defesa (AED-80); intensificação das operações internacionais e iniciativas de cooperação em áreas de interesse do setor de defesa brasileiro (AED-81); e aumento da participação do país em mecanismos inter-regionais (AED-83).

As informações contidas no PND e no END, bem como o detalhamento de algumas ações previstas indicam que o enfrentamento das vulnerabilidades/inseguranças deveriam ser feitas em escala regional. Porém, conforme visto no capítulo 1 deste trabalho, essas iniciativas se sobrepõem e, por decisão dos próprios países, ficam imobilizadas, não atuando da forma esperada. Assim, no que afeta o Brasil, as vulnerabilidades/insegurança são tratadas pelo governo de forma exclusivamente nacional e passam pelo emprego das Forças Armadas.

Referente a isso deve-se enfatizar que a extensão territorial, a heterogeneidade (áreas povoadas *versus* áreas despovoadas), a existência de assentamentos indígenas e a diversidade de atividades econômicas, entre outras, criam um leque de ilícitos ligados que não podem ser aqui tratados em sua totalidade. Este trabalho se concentrará no crime transnacional organizado, mais precisamente no tráfico de drogas, nas migrações e no desmatamento.

3.2 CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

A discussão sobre o crime transnacional organizado passa pelo entendimento de suas características principais, seu alcance, sua relação com o Estado e a sociedade, bem como sua atuação regional. Segundo CEPIK; BORBA (2011) é fundamental, antes de se iniciar o debate sobre o crime transnacional, entender a que tipo de atividade ilícita ele se refere. Por crime deve-se entender toda e qualquer violação à lei, podendo tal ato ter motivação econômica (tráfico de drogas, pessoas ou animais; comércio ilegal de madeiras etc.) ou não (estupro, assédio, racismo etc).

Ambos podem promover um dano direto ou um prejuízo difuso. Naquele uma ou mais pessoas são afetadas pelo crime e, por meio da justiça, procuram obter reparação, como ocorre, por exemplo, no latrocínio ou no estupro. Já este não prejudica diretamente um indivíduo ou um grupo de pessoas (físicas ou jurídicas), mas lesa a sociedade economicamente ou moralmente, como por exemplo, o desmatamento ilegal, o tráfico de animais e o contrabando.

Portanto, os crimes transnacionais normalmente concentram-se em atos com motivação econômica e prejuízo difuso (CEPIK; BORBA, 2011, p. 376-377). A difusão no prejuízo ajuda a atribuir uma característica importante ao crime organizado, que é a perenidade. Ações muito violentas, que afetam grupos específicos de pessoas costumam ser rapidamente combatidas pelo Estado e, assim, acabam se extinguindo ou encolhendo. Já as ações típicas do crime organizado não possuem alvos pré-estabelecidos, costumam ser mais sutis nos seus efeitos deletérios e conseguem se proteger de uma política mais dura por parte do Estado.

CEPIK; BORBA (2011, p. 377) fazem ressalva à pirataria marítima, que faz parte do crime organizado, porém suas ações, normalmente bastante violentas, costumam atrair a atenção dos países que procuram combater a prática de forma ostensiva, contrariando o objetivo dos grupos criminosos que desejam ficar invisíveis aos olhos do Estado. Essa ‘invisibilidade’

não é padronizada, assumindo características específicas dependendo dos países que servem de base geográfica para as organizações criminosas.

[...] Ademais, o critério da funcionalidade considera as redes de corrupção, coação e cooptação como parte constituinte, e não subproduto, da ação das organizações criminosas, assim como justifica que tais organizações não obedecem a um padrão regular de estruturação interna, de agressividade, de internacionalização ou de associação com o Estado, mas sim que adaptem seus distintos recursos extraeconômicos às contingências do mercado em que atuam e aos constrangimentos impostos pelas forças de segurança ou por organizações rivais (CEPIK; BORBA, 2011, p. 378-379).

Do ponto de vista social, o crime organizado precisa de pessoas que operacionalizem sua ampla rede de interconexões nacionais e internacionais. Deve-se aqui distinguir entre a ‘baixa’ mão de obra e a ‘alta’ mão de obra, que é aliciada de forma distinta e que ajuda a entender a capilaridade das relações que envolvem essas organizações.

A ‘baixa’ mão de obra normalmente é formada por crianças, jovens e adultos pobres, com baixa ou nenhuma escolaridade, habitantes de regiões periféricas com gargalos de serviços públicos eficientes. Costuma-se dizer que são espaços onde falta Estado, onde se formam brechas preenchidas pelo crime. Assim, apresentando uma faceta social, as organizações criam laços estreitos com algumas regiões ou comunidades, fornecem do gás de cozinha à ‘segurança pública’ e promovem um acordo tácito com os trabalhadores e comerciantes daquele local. Não há denúncias, não há interesse de que a polícia modifique a ordem local e há certo consenso de que a atividade criminosa pode promover ascensão econômica, fornecendo, assim, a mão de obra necessária para fazer os serviços mais operacionais e corriqueiros.

A ‘alta’ mão de obra entende o crime organizado como parte de uma cadeia global de produção, procurando formas de internacionalizar sua atuação e de aumentar sua capilaridade nas redes logísticas. Com relação à rede de logística é importante salientar que normalmente são utilizadas aquelas criadas pelo Estado, o que traz desafios para as políticas públicas. No caso específico da Amazônia, há uma pressão feita pelos moradores por mais infraestrutura, a fim de romper com o isolamento da região. Para atender essas demandas, os países amazônicos precisam enfrentar o discurso internacional de preservação ambiental a qualquer custo. Além disso, é necessário repensar suas políticas públicas para a segurança, visto que uma maior vertebração da Amazônia com as áreas mais povoadas e desenvolvidas dos países cria também maior capacidade de penetração para o crime organizado, que utilizará as rotas de transporte estatais para operacionalizar o tráfico.

As redes criminais utilizam frequentemente as estruturas de infraestrutura do Estado e, muitas vezes, estabelecem relações com redes não criminais como forma de

diversificação de suas atividades. Mesmo sem se concretizar a finalização da BR-364, o crime organizado de diversas atividades ilícitas, como contrabando de cigarros, contrabando de produtos falsificados e os nefastos tráficos de drogas e tráfico de pessoas para trabalho escravo, faz uso desta rodovia (VIANNA, 2020, p. 75).

Há também a questão geográfica, que separa os produtores (encontrados nos países menos desenvolvidos, com maior fragilidade jurídica e estatal) dos consumidores, que se concentram nos países ricos, promovendo “[...] mais intermediários na cadeia de valor, bem como mais trânsito fronteiriço (mais países envolvidos no percurso) (CEPIK; BORBA, 2011, p. 381)”.

Essa concentração na produção faz com que o crime organizado articule relações que lhes permitam aproximações com o poder público e o privado. CEPIK; BORBA (2011, p. 379-380) apontam para uma ‘zona cinzenta’ situada entre o lícito e o ilícito, e é justamente por esta área incerta que o crime organizado penetra no poder público e no privado. Há uma lógica que se inicia no âmbito econômico e transcende para o político. Para legalizar o dinheiro proveniente das atividades ilícitas (lavagem de dinheiro), as organizações abrem ou financiam negócios e comércios legais, que se reproduzem conectados às atividades criminosas. Isso leva o crime organizado a buscar formas de corromper a polícia e o sistema judiciário a fim de evitar que esses negócios legais sejam alvo de fiscalização estatal. Para que isso ocorra de forma eficiente é importante haver contatos no sistema financeiro, com os políticos locais, além de técnicos e alguns profissionais específicos como contadores, advogados, químicos dentre outros. Em certos casos são as próprias organizações que custeiam a formação profissional destes trabalhadores. Em suma, a ‘alta’ mão de obra sofisticada atuação criminal, permitindo que ela se internacionalize.

Para além do estereótipo criminoso, portanto, há um amplo espectro de atividades que se situam no híbrido entre o legal e o ilegal, entre o oculto e o revelado, entre o público e o privado. É nessa região cinzenta que o crime organizado incorpora fatias da elite política e econômica, ou, difícil precisar, a elite política e econômica incorpora parcialmente o crime organizado (CEPIK; BORBA 2011, p. 380).

Apesar de parecer contraditório, a questão da ‘segurança’ torna-se essencial para o crime organizado, que corrompe os agentes estatais e evita sua atuação. Esse processo é visto como um pagamento de ‘taxa/pedágio’ para que o fluxo não seja interrompido (VIANNA, 2020, p. 76). Isso ocorre em locais onde se concentram atividades ilícitas, em que os crimes comuns não são frequentes, de forma a evitar atrair a atenção da polícia e prejudicar a atividade ilegal economicamente rentável.

Essa preocupação com a ‘segurança’, porém, não impede que ocorram ações de extrema violência, mas elas normalmente se concentram entre facções rivais e revelam a disputa de

poder dentro do crime organizado. Assim, o tráfico de drogas é acompanhado de um tráfego de armas, principalmente fuzis, que são utilizadas em enfrentamentos com a polícia ou em disputas pelo controle das redes logísticas de escoamento da produção (VIANNA, 2020, p. 80).

O tráfico de drogas começou a ser incorporado de forma mais contundente na agenda de segurança internacional nos anos 1970 a partir da decisão dos EUA de iniciar uma ‘Guerra às Drogas’. Antes o tema sobre o consumo e produção de drogas já estava presente no debate internacional, em 1912, por exemplo, na Convenção de Haia estabeleceu-se uma distinção entre o uso medicinal e não medicinal do ópio e seus derivados. Entretanto, foi a partir das políticas derivadas da ‘Guerra às Drogas’ que esse crime migrou do debate sobre saúde pública e segurança interna para o debate de segurança internacional.

Apresentando um consumo interno elevado de drogas, notadamente maconha e cocaína, o governo dos Estados Unidos elaborou medidas que passaram a dar um enfoque maior aos países produtores das drogas, em detrimento às ações de combate ao consumo. O olhar sobre o problema das drogas migrou do interior dos Estados Unidos para os países produtores, principalmente Peru, Bolívia e Colômbia.

MACHADO (2011, p. 8) aponta que foi justamente nos anos 1970 que a cadeia de produção da coca/cocaína com vistas ao mercado internacional se estabeleceu na Amazônia, envolvendo Peru e Bolívia na produção de coca e pasta de coca, enquanto a Colômbia se especializou na produção de pasta de base e refino, ou seja, na cocaína. No final dos anos 1980, a repressão à produção de coca no Peru começou a surtir efeito, reduzindo a produção neste país, que migrou para a Colômbia.

A queda do preço do café, a crise econômica da América do Sul, a alta demanda por cocaína nos Estados Unidos e os movimentos guerrilheiros na Colômbia são apontados por MACHADO (2011, p. 9) para justificar o aumento da participação colombiana no mercado internacional de drogas. Entre 1994-2005, a política de ‘Guerra às Drogas’ adotou a estratégia de fumigação das plantações de cocaína, fazendo com que a área produtiva se reduzisse, mas não a quantidade produzida. Isso aconteceu por conta do aumento da produtividade das plantações, fruto da utilização de novas técnicas no processo produtivo de cocaína. Foi o momento em que Peru e Bolívia começaram a se distanciar da Colômbia, que assumiu a liderança na produção e comercialização do produto.

Atualmente as áreas de produção de coca e refino de cocaína são pequenas, dispersas geograficamente e localizadas em territórios indígenas ou em parques nacionais, dificultando

seu monitoramento via satélite, bem como seu combate. Além da dispersão geográfica há um processo de retomada de antigas áreas de produção e essa fragmentação dificulta o combate por parte do governo colombiano (MACHADO, 2011, p. 10).

O discurso estadunidense sobre o tráfico de drogas enfatizava a ligação dos produtores colombianos com as atividades de guerrilha. Essa associação fez com que os Estados Unidos passassem a tratar os produtores colombianos como narcoguerrilheiros e posteriormente como terroristas. A questão das drogas não é mais um problema apenas dos Estados Unidos e Colômbia, mas também dos países vizinhos da Colômbia, o que regionaliza o debate sobre segurança internacional (RODRIGUES, 2012, p. 18-19).

CRUZ; FONSECA (2021) indicam que os grupos criminosos, vinculados, principalmente, com o tráfico de drogas, apresentam uma resiliência generalizada na América do Sul. Bolívia, Peru e Colômbia continuam sendo os principais produtores de cocaína, apesar de todas as políticas adotadas para coibir tais atividades nesses países. Para os autores, ao invés das ações acabarem com o crime organizado, o fortaleceram e o internacionalizaram, principalmente no Peru e na Colômbia. Atualmente na Colômbia existem as bacrins – que transformaram o tráfico de drogas em algo abrangente e diversificado –, além das novas organizações criminosas (quarta geração) que aliam grande perspicácia para as atividades empresariais e abertura maior para a inovação tecnológica. Como diferencial há uma estratégia mais moderna e sofisticada para o negócio dos entorpecentes, o que amplia sua capacidade de fundir atividades ilícitas com as lícitas (CRUZ; FONSECA, 2021).

A Venezuela também se constituiu, ao longo do tempo, em um importante fornecedor de drogas, principalmente para os Estados Unidos, África Ocidental e Europa. Há no país o cartel de Sóis, importante organização venezuelana de narcotraficantes formada em grande parte por militares venezuelanos (CRUZ; FONSECA, 2021). Já no Brasil, além das organizações criminosas no Rio de Janeiro (Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos), há o Primeiro Comando da Capital (PCC) que, apesar de estar situado em São Paulo, conseguiu se expandir para todo o Brasil e exterior.

Ao transformar a questão das drogas em problema de segurança nacional para os países da América do Sul e regionalizar o debate, há uma pressão para que as Forças Armadas sejam incluídas nos arranjos e soluções propostas para o problema, securitizando o tema do tráfico de drogas. É nesse ponto que ocorre uma inflexão, na medida em que inicia a pressão para que as Forças Armadas atuem em problemas vistos como fora de sua jurisdição. Segundo

RODRIGUES (2012, p. 18-19), a ideia de incluir as Forças Armadas no combate às drogas causou polêmica nos Estados Unidos tanto com as ONGs especializadas em direitos humanos – que achavam a proposta intervencionista – quanto com os integrantes das Forças Armadas – que enxergavam a proposta como uma desvirtuação das funções tradicionais de defesa nacional.

Essas polêmicas atingiram também os países sul-americanos. As ONGs e entidades vinculadas à saúde pública não veem positivamente essa securitização do tráfico de drogas, nem tampouco as Forças Armadas se sentem confortáveis com a missão de atuar neste assunto. Do ponto de vista prático, porém, o debate internacional que securitizou o combate ao tráfico de drogas acabou pressionando os países a tratarem o problema como sendo de segurança nacional, de tal forma que o PND brasileiro de 2020 é explícito em prever a colaboração do Exército Brasileiro em assuntos de segurança pública, principalmente na faixa de fronteira.

Decorrente da estratégia da presença, o Exército atuará de forma episódica e pontual em operações de Garantia da Lei e da Ordem e colaborará com os órgãos de Segurança Pública nas ações contra ilícitos transnacionais perpetrados na faixa de fronteira. Participará, ademais, da proteção integrada de Estruturas Críticas e da execução de obras de engenharia em todo o território nacional, em proveito do desenvolvimento do País (PND e END 2020, p. 54).

É sob o guarda-chuva da ‘Garantia da Lei e da Ordem’ (GLO) que o exército foi incluído nas ocupações dos morros do Alemão e da Maré no Rio de Janeiro, sempre contribuindo para apoiar as operações. A crise de segurança pública do Rio de Janeiro em 2018, porém, inaugurou um novo capítulo nessa atuação, visto que a intervenção federal atribuiu às Forças Armadas o comando sobre as polícias civil, militar e corpo de bombeiros. Apesar de a intervenção, bem como a ‘Garantia da Lei e da Ordem’ disporem sobre as Forças Armadas (exército, marinha e aeronáutica), normalmente é o exército que assume o papel de protagonista nas operações, pela sua capilaridade no território nacional e pela natureza das operações propostas. Assim, cabe ao exército operacionalizar tais ações.

Um segundo aspecto é a preocupação dos militares com o uso das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO, segundo o vocabulário militar). O esforço dos ministros militares durante a Assembleia Constituinte foi de manter no texto constitucional a Garantia da Lei e da Ordem como uma das funções das Forças Armadas, contrariamente a algumas tendências de restringir o papel dos militares somente para a defesa nacional (CASTRO e D’ARAÚJO, 2001: 19). Tal função foi mantida, mas o emprego das Forças Armadas ficou condicionado à iniciativa dos poderes constitucionais. A questão assume contornos mais delicados por conta da subjetividade da caracterização de uma situação de distúrbio que justifique a autorização para o uso das Forças Armadas como agentes de intervenção na ordem política interna (MONTEIRO, 2009, p. 41).

O uso do exército para esses fins, vinculados à securitização de temas de segurança pública não é bem recebido pelo alto comando da força no Brasil. Além de deslocarem os

efetivos militares de suas funções primordiais para outras, que não são necessariamente temas de defesa nacional, há o temor de que as atividades criminosas contaminem as tropas. Por trás do debate há também uma pressão internacional para que os países nos quais existe o plantio de coca ou o refino de cocaína securitizem o assunto em seus respectivos territórios nacionais. A exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, isso envolve as Forças Armadas no combate a essa atividade ilícita. MACHADO (2007, p. 24) aponta que a pressão internacional não é bem-vista por parte dos militares brasileiros, que resistem a atuarem em ações que são de segurança pública⁹⁷. Contribuem para esse debate o fato de o Brasil não ser produtor de cocaína e sim consumidor, além de rota de passagem para acessar o mercado europeu.

A criação de uma estrutura institucional dirigida por administradores civis e sujeita ao código civil no Brasil foi importante para reduzir a pressão norte-americana por maior envolvimento das Forças Armadas em operações antidrogas (o Ministério da Defesa reúne as três forças militares e é dirigido por um civil desde 1999). Faz mais de uma década que os especialistas externos no que é conhecida globalmente como “guerra às drogas” pressionam os militares brasileiros a terem maior participação em operações de repressão, similar à já implementada nos países vizinhos. É compreensível a resistência dos militares, principalmente do Exército, em se subordinar aos especialistas estrangeiros, por mais amigáveis que sejam as relações formais (MACHADO, 2007, p. 24).

3.3 MIGRAÇÃO

Os fluxos migratórios entre os países não são particularidades dos tempos contemporâneos. Pelo contrário, a formação histórica dos Estados está repleta de processos migratórios (ora recebem, ora enviam pessoas para o exterior) o que exige políticas e ações claras no tratamento destes eventos. Nem sempre a migração é indesejada e nem sempre ela ocorre de forma natural. Em alguns casos, quando há carência de mão-de-obra específica, são realizadas campanhas nacionais para atrair esses profissionais dos demais países, que muitas vezes se materializam em acordos formais entre os Estados, como por exemplo, o programa ‘Mais Médicos’ criado em 2013 por meio de termo de cooperação firmada entre o governo brasileiro e o governo cubano e extinto em 2018.

Há, portanto, diversas nuances nos processos migratórios mas, de forma geral, eles podem ser classificados em regulares ou irregulares. A regularidade aqui mencionada refere-se

⁹⁷ Alguns militares veem a utilização das Forças Armadas em assuntos de Segurança Pública como algo positivo, pois além de intensificar o prestígio da força junto à população brasileira, aumentam os recursos orçamentários disponíveis tanto para a instituição (aquisição de armas e melhorias na infraestrutura) quanto para os militares (adicionais de pagamentos quando atuam em missões específicas).

à legalidade do processo e não sua periodicidade. Assim, segundo o documento Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteiras⁹⁸ produzido pelo Ministério da Justiça do Brasil em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) e com o *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* a migração irregular ocorre quando uma pessoa entra em um país diferente de sua cidadania ou residência, sem cumprir todas as exigências legais (permissão legal ou visto de permanência); quando trabalha no país sem ter permissão para tanto; ou quando ela permanece tempo superior ao legalmente permitido (Pesquisa Enafron, p. 6). Dentro dos processos migratórios, há o que envolve movimentos populacionais complexos, nos quais pessoas pedem asilo em outros países em virtude de perseguições religiosas, políticas ou qualquer outra prevista na Convenção de 1951⁹⁹ da ONU.

O PND aponta a migração como uma insegurança/vulnerabilidade para o Brasil, principalmente quando se consideram as mudanças ocorridas durante o processo. FERNANDES; FARIA (2017, p. 146) apontam que, atualmente, residem no Brasil aproximadamente 880.000 estrangeiros (dados de 2015), porém o número oficial é bem maior, visto que há a imigração ilegal e os refugiados não entram nesta contabilização. De qualquer forma, mesmo contabilizando as pessoas não incluídas na estatística oficial, o número de residentes estrangeiros no país não ultrapassa 1% da população brasileira. Com um percentual tão baixo, como é possível que a migração seja considerada como uma insegurança/vulnerabilidade para país?

A resposta encontra-se não no número exato de pessoas, mas nas características da imigração. O Brasil, durante muitas décadas, foi considerado um país aberto, o que estimulava a vinda de estrangeiros, provenientes da Europa. A mudança no fluxo atual encontra-se basicamente na origem dos imigrantes, que deixaram de ser os tradicionais (portugueses, espanhóis, italianos), sendo superados em número significativo por haitianos, ganeses, senegaleses e venezuelanos, que procuram entrar no país na condição de refugiado¹⁰⁰.

⁹⁸ Em dezembro de 2012 o Ministério da Justiça, em parceria com a UNODC e a ICMPD montaram uma equipe de pesquisa para mapear o tráfico de pessoas nas fronteiras brasileiras. A equipe responsável realizou entrevistas em 11 estados brasileiros, criando assim um retrato bastante detalhado do tráfico de pessoas e dos processos migratórios que afetam o Brasil (entrada, saída e passagem). Há um capítulo específico para os movimentos migratórios (cap. 3) que foi utilizado neste trabalho. Não há informação sobre a data de publicação do documento, mas na internet há informações de que foi publicado em 2013.

⁹⁹ A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Esse tratado global define quem vem a ser um refugiado e esclarece os direitos e deveres entre os refugiados e os países que os acolhem. (<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>). Acesso em 01 de fev. de 2021.

¹⁰⁰ O site da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR Brasil) define os refugiados como: “[...] pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de

Assim, diferentemente das imigrações do final do século XIX e até a década de 1930, em que as pessoas originárias do Norte Global (maioritariamente europeus) constituíam os principais fluxos migratórios no país, na atualidade e mais precisamente no primeiro quinquênio da presente década, constata-se o incremento de imigrantes provenientes do Sul Global (por exemplo: senegaleses, congoleses, angolanos, haitianos e venezuelanos, entre outros) (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 8-9).

A particularidade do processo reside na sua quantidade e na resposta pública e oficial no tratamento da questão, por meio de políticas governamentais que procurem acomodar os refugiados, incorporá-los na medida do possível à vida econômica do país e conter ações xenofóbicas por parte dos brasileiros. Normalmente a porta de entrada dos imigrantes é a região norte do país, periférica e pobre, característica que transforma essa questão em uma vulnerabilidade.

Com base no exposto acima, deve-se, então, analisar o processo migratório de forma segregada, observando-se o migrante tradicional e o migrante que busca conseguir ser enquadrado/classificado como refugiado. Com relação à migração tradicional, observando o documento da Enafron (2013) e os dados divulgados pela Ministério da Justiça e Segurança Pública consolidados e divulgados pelo Observatório OBMigra (OLIVEIRA, T.; CAVALCANTI, L.; MACEDO, M, 2021), percebe-se que a área da Amazônia sul-americana registra uma incidência bastante intensa desse fenômeno. Há a migração nos dois sentidos (brasileiros indo para o exterior e estrangeiros vindo para o Brasil) e ela, normalmente, se concentra entre os países vizinhos (Pesquisa Enafron, p. 115, 2013). Mesmo assim, foram observados registros de entrada de pessoas provenientes da Somália (Roraima), Quênia (Roraima e Mato Grosso), República Dominicana (Acre), China (Pará e Amazonas), Senegal (entre 1 mil e 5 mil registros em 2020) e Haiti (entre 5 mil e 40 mil registros em 2020) para os estados brasileiros que fazem fronteira com os países amazônicos (Pesquisa Enafron, p. 115, 2013) e (OLIVEIRA, T.; CAVALCANTI, L.; MACEDO, M, 2021).

Observando-se os fluxos migratórios da América do Sul, tem-se o Brasil na primeira posição, contando com aproximadamente 370.000 brasileiros residindo em outros países sul-americanos. O destino preferido dos brasileiros que iniciam uma nova vida em outros países na região é o Paraguai (país já recebeu aproximadamente 332.042¹⁰¹ brasileiros), seguido pela

direitos humanos e conflitos armados (<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/#:~:text=S%C3%A3o%20pessoas%20que%20est%C3%A3o%20fora,direitos%20humanos%20e%20conflitos%20armados>). Acesso em 12 de fev. de 2021)

¹⁰¹ Estimativa em 2015. Fonte: CARNEIRO FILHO, C. P.; SANTOS, J. A.; VANDERLEI, M. L. N. (2020, p. 132).

Bolívia (50.000 brasileiros), Argentina (40.000 brasileiros), Uruguai, Guiana Francesa (30.000 brasileiros cada) e Suriname (20.000 brasileiros).

Como o objeto de estudo deste trabalho é a Amazônia sul-americana, será detalhado apenas o processo de emigração para os países amazônicos. CORBIN; HAYDEN (2017, p. 139) salientam que, com os dados do Censo de 2010, cerca de 92,5% dos emigrados da América do Sul são migrantes da Amazônia brasileira em direção a outros países amazônicos. A Bolívia absorve 26,9% dos emigrantes da região amazônica, provenientes em sua maioria de Rondônia, Mato Grosso e Acre (CORBIN, HAYDEN, 2017, p. 140).

A agricultura é o principal atrativo para a emigração. Segundo ALBUQUERQUE (2007, p. 242), o movimento de brasileiros adentrando a Bolívia foi impulsionado pelo programa Marcha para o Oeste iniciado em 1940 no governo de Getúlio Vargas. O preço da terra na Bolívia, mais barato do que no Brasil, atraiu diversas famílias para o país, que adquiriam terras para desenvolver atividades agropecuárias. A soja, produzida também por agricultores brasileiros, ocupa a segunda posição na pauta exportadora boliviana (Instituto Boliviano de Comércio Exterior – IBCE¹⁰²).

Em 2006, quando o governo da Bolívia anunciou que expulsaria do país os agricultores brasileiros que possuíam terras em território boliviano, próximo da fronteira com o Brasil em Roraima, houve temor de um possível conflito, visto que o governo boliviano ameaçou utilizar o exército para promover a desocupação das terras. A alegação do governo boliviano era de que as famílias brasileiras haviam adquirido as terras de forma ilegal e que esse ato desrespeitava a soberania do país. Em 2007 o governo boliviano iniciou o processo de instauração de uma nova Constituinte, que deveria tratar a questão da reforma agrária, o que trouxe tensão para os brasileiros residentes no país. A nova Carta Magna, implementada ainda em 2007, contemplou a reforma agrária, porém os produtores brasileiros de soja na Bolívia conservaram suas propriedades.

O posicionamento oficial do Itamaraty é o mesmo do governo boliviano, afirma que nenhum brasileiro que tenha adquirido terras na Bolívia de forma legal pode ser expulso de sua propriedade.

A Guiana Francesa e Suriname recebem um afluxo de pessoas provenientes de diferentes estados brasileiros. No caso específico da Guiana Francesa, além da garimpagem de

¹⁰² <https://ibce.org.bo/informacion-estadisticas-bolivia.php>. Acesso em 05 de fev. 2021.

ouro, tem-se a questão geopolítica, visto que ela se configura “[...] como um “pedaço” da Europa, no sentido administrativo, encravado na América do Sul – não como uma colônia, mas como uma unidade administrativa que conta com todos os dispositivos legais da França Metropolitana [...] (SILVA, 2013, p. 92)”. Isso significa que, ao adentrar na Guiana Francesa, os brasileiros estão entrando em território europeu, podendo usufruir das possibilidades daí advindas. Porém, a condição periférica do Amapá, em relação ao restante do país, não estimula esse tipo de migração. Seria de se imaginar que, ao fazer fronteira com um país europeu, os brasileiros que atravessam o oceano Atlântico para tentar a vida na Europa voltariam sua atenção para esse estado brasileiro e, conseqüentemente, esse fluxo migratório seria intenso, mas isso não ocorre. Uma parte é desconhecimento – nem todos os brasileiros sabem a situação política da Guiana Francesa – e outra, conforme apontado no capítulo 1 deste trabalho, é o descaso entre os brasileiros com a América do Sul, fazendo com que quem deseje alcançar a Europa não considere a opção sul-americana (Guiana Francesa), mas não descarte, por exemplo Malta. O fluxo de turismo não é alto, pois há necessidade de visto de entrada, que custa aproximadamente \$60,00 euros¹⁰³, bem como um seguro-viagem. Se o turista desejar chegar de carro ao território ultramarino, tem que pagar \$175 euros.¹⁰⁴

Sobre o fluxo de trabalho a emigração é significativa e normalmente ilegal, partindo do Amapá, Pará e Maranhão (CORBIN, HAYDEN, 2017, p. 140). SILVA, G., (2013) aponta a pendularidade como uma característica neste fluxo de saída do Brasil em direção à Guiana Francesa, visto que são realizadas atividades legais ou ilegais no território ultramarino, mas há a volta do trabalhador para o país. SILVA, G., (2013, p. 227) enfatiza duas atividades que se encaixam nessa modalidade pendular: o comércio varejista e o garimpo. Com relação ao comércio, é importante distinguir o comércio varejista I e o comércio varejista II. O primeiro trata dos brasileiros (via particular ou via comércio) que levam produtos alimentícios que ou não existem na Guiana Francesa ou são muito caros, como é o caso da carne bovina. O comércio varejista II é realizado, principalmente, por brasileiros que residem de forma legal e que encontram vantagens econômicas em comprar aparelhos eletrônicos no território ultramarino para serem vendidos no Brasil (SILVA, G., 2013, 227).

¹⁰³ <https://www4.mundodosvistos.com.br/vistos/guiana-francesa/todos/186/visto-para-guiana-francesa-todos.html#:~:text=R%24%20310%2C00>

¹⁰⁴ <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2017/03/brasileiro-tera-que-desembolsar-ate-450-euros-para-atravesar-guiana.html#:~:text=O%20brasileiro%20ter%C3%A1%20que%20desembolsar.do%20Oia%20poque%2C%20no%20territ%C3%B3rio%20franc%C3%AAs>.

O garimpo também se enquadra na emigração pendular, visto que os brasileiros entram na Guiana Francesa de forma ilegal, extraem o ouro e trazem para o Brasil para ser vendido no mercado ilegal. SILVA, G., (2013, p. 227) aponta essa atividade como uma das responsáveis pelos impasses envolvendo uma cooperação transfronteiriça mais eficiente entre o Amapá e a Guiana Francesa.

PINTO; OLIVEIRA; SOARES (2010) alertam que essa precariedade na emigração para a Guiana Francesa é intensa e nem sempre bem-sucedida. Há casos de brasileiros que são barrados na fronteira, enquanto outros acabam sendo deportados e, dado a precariedade da mão-de-obra que busca o território ultramarino, essas pessoas não têm para onde ir. Há duas vilas do lado brasileiro na fronteira com a Guiana Francesa (Vila Brasil e Vila Vitória) que surgiram justamente como reflexo desse movimento. Em tais vilas o objetivo de todos os moradores é de migrar para a Guiana Francesa e muitos acabam encontrando maneiras de trabalhar de forma clandestina em Caiena e voltam para essas vilas apenas para dormir.

Um atrativo para os brasileiros que tentam cruzar a fronteira com a Guiana Francesa é a rede de assistência social e econômica bastante diferenciada quando comparada àquela oferecida nas outras regiões amazônicas. Tais benefícios se assemelham aos praticados na França, pela própria condição política da Guiana Francesa (CORBIN, HAYDEN, 2017, p. 146).

Com o Suriname a emigração é motivada também por trabalho, mas a origem dos migrantes é majoritariamente do Amapá, Maranhão e Pará, (CORBIN, HAYDEN, 2017, p. 140). PINTO; OLIVEIRA; SOARES (2010) apontam que “[...] inúmeros trabalhadores imigrantes que cruzam a fronteira de Oiapoque em direção ao Suriname e Guiana Francesa, estão correndo atrás de oportunidade de trabalho e de direitos que não conseguem em seu próprio país (SOARES 2010, p. 162)”. O Suriname é o menor país da América do Sul e o mais desconhecido dos brasileiros, pela baixa atenção dada tanto pela mídia quanto pelos acadêmicos. Com uma economia bastante básica, o país concentra suas atividades econômicas na exploração de minérios (bauxita e ouro) e nas jazidas de petróleo existentes em sua plataforma continental, mas ainda assim é um país muito pobre (CARNEIRO, SOARES, LICHTENTHALER, 2020, p. 306-308).

As características econômicas do Suriname atraem brasileiros com baixo grau de escolaridade e renda, que ingressam no país de forma ilegal e vão tentar postos de trabalho nos garimpos (homens) e em serviços domésticos ou prostíbulos (mulheres). A emigração é tão intensa que há até um bairro em Paramaribo chamado de Belenzinho (*Klein Belém*), pois boa

parte dos brasileiros que estão no Suriname veio do Pará. Essa concentração de brasileiros provocou mudanças nos negócios locais do Suriname, que passaram a vender produtos brasileiros e, em alguns casos, a serem gerenciados por brasileiros (CARNEIRO, SOARES, LICHTENTHALER, 2020, p. 312). Conjuntamente Guiana Francesa e Suriname recebem 58,2% dos emigrantes da Amazônia brasileira (CORBIN, HAYDEN, 2017, p. 140).

Com relação à Venezuela, RODRIGUES (2006, p. 198) aponta que, apesar de a Venezuela não ser o destino preferido para os emigrantes brasileiros, a fronteira entre Venezuela e Brasil na região de Roraima é bastante movimentada, visto que Boa Vista está a quase 800 km de distância de Manaus, porém encontra-se a apenas 200 km da fronteira com a Venezuela (RODRIGUES, 2006, p. 199). Nos anos de 1980 e 1990 o garimpo e as atividades agrícolas atraíram imigrantes venezuelanos para o Brasil, enquanto que nas décadas seguintes a ampliação do processo de industrialização venezuelano, associado ao desenvolvimento de uma infraestrutura mais interligada atraiu brasileiros para a Venezuela (RODRIGUES, 2006, p. 199). Sempre houve um fluxo intermitente entre os dois países para adquirir produtos que, ou não existiam ou eram muito caros em alguns deles, mas a situação política e econômica da Venezuela rompeu com esse equilíbrio, fazendo com que, atualmente, poucos brasileiros busquem oportunidades no país.

Colômbia e Peru fazem fronteira com o Brasil, mas atraem poucos brasileiros. A emigração é muito baixa e a Pesquisa Enafron (2013, p. 114) nem inclui os dois países na rota de interesse dos brasileiros.

Sob a ótica de imigração, o Brasil, juntamente com Argentina e Chile é um dos três países que mais recebem imigrantes na América do Sul (Pesquisa Enafron, 2013, p. 117). Dado que há a diferença linguística entre o Brasil e os demais países, essa posição demonstra a atração que o país possui para os imigrantes, que normalmente procuram se dirigir para lugares promissores. O Brasil, durante muitos anos, foi visto como um país receptivo ao imigrante, possuindo o maior número de libaneses e japoneses fora de seus países de origem. Os incentivos para a imigração italiana para trabalhar com a lavoura de café após a abolição da escravidão, bem como a boa receptividade dos alemães, holandeses e demais imigrantes europeus, ajudaram a criar a imagem do país receptivo ao outro e aberto ao multiculturalismo. Na prática, essa ideia da população aberta à imigração funciona apenas para pessoas provenientes da Europa e da América do Norte, sendo que os demais imigrantes sofrem discriminação e costumam ser rejeitados pelas populações locais, principalmente quando a porta de entrada é o norte do país. A precariedade econômica e social dessas regiões brasileiras traz um desafio para as políticas

públicas no que se refere ao acolhimento destes imigrantes e a conciliação de suas demandas com as dos brasileiros. A essa dificuldade deve-se adicionar a imigração ilegal, provocada pela incapacidade de se monitorar as extensas fronteiras do norte do país em áreas de florestas pouco povoadas.

Segundo CAVALCANTI; OLIVEIRA (2020, p. 9) o Brasil tem atraído muitos imigrantes do sul global (senegaleses, congolezes, angolanos, haitianos, venezuelanos, dentre outros) e isso ocorre por questões econômicas, como: i) a crise econômica internacional dos Estados Unidos de 2008, que diminuiu as oportunidades de trabalho no país, principalmente para os estrangeiros; ii) o crescimento econômico do país observado no início dos anos 2000 e sustentado até 2015, transformando-o em uma opção para quem deseja recomeçar; e iii) a prestígio internacional adquirido por conta dos BRICs e da organização de eventos internacionais de grande envergadura como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Atualmente, segundo CAVALCANTI; OLIVEIRA (2020, p. 26), os maiores registros de imigração registrados na Polícia Federal no ano de 2019¹⁰⁵ envolveram os seguintes países: Venezuela (45.427 pessoas, o que corresponde a 48,34% do total de imigrantes); Haiti (10.682 pessoas, o que corresponde a 11,37% do total de imigrantes); Colômbia (5.317 pessoas, o que corresponde a 5,66% do total de imigrantes); Bolívia (3.998 pessoas, o que corresponde a 4,26% do total de imigrantes); Uruguai (2.839 pessoas, o que corresponde a 3,02% do total de imigrantes); Estados Unidos (1.995 pessoas, o que corresponde a 2,12% do total de imigrantes); França (1.993 pessoas, o que corresponde a 2,12% do total de imigrantes); China (1.829 pessoas, o que corresponde a 1,95% do total de imigrantes); Peru (1.771 pessoas, o que corresponde a 1,89% do total de imigrantes); e Paraguai (1.770 pessoas, o que corresponde a 1,88% do total de imigrantes).

A base jurídica que norteia a imigração no Brasil é a lei nº 6.815/1980, que foi batizada de ‘Estatuto do Estrangeiro’. A característica principal do ordenamento jurídico para o controle do fluxo de imigração reside no fato de a lei ter sido elaborada durante a ditadura militar, refletindo a visão dos militares sobre o tema. Sob a ótica da segurança, os militares enxergavam no estrangeiro uma periculosidade – influência religiosa nas populações carentes e possíveis envolvimento em disputas fundiárias – elaborando, assim, uma base legal bastante restritiva para a imigração. Por ser um documento anterior à Constituição de 1988, há alguns

¹⁰⁵ O documento traz os dados de 2020, porém, por conta da pandemia da COVID-19, que fechou as fronteiras e restringiu bastante o acesso ao Brasil, principalmente nos 6 primeiros meses, os dados são muito diferentes o fluxo normal, por isso não foram utilizados.

descompassos entre o que a lei prevê e as lacunas existentes na Carta Magna (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 147).

Antes mesmo do ingresso dos haitianos no Brasil já existia um debate nacional para modificar o Estatuto do Estrangeiro, o que se concretizou por meio do Decreto 8.757/2016. A alteração foi importante na medida em que promoveu uma modificação na visão original sobre o processo de imigração, retirando o olhar da desconfiança e ameaça à segurança nacional e inserindo uma abordagem mais humanizada. Foi dentro desse contexto que os vistos humanitários passaram a ser concedidos no país (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 148).

De forma geral os imigrantes têm como destino principal a região Sul do Brasil e o Mato Grosso do Sul, locais mais procurados da América do Sul. Segundo dados do OBMigra os estados que mais empregaram imigrantes foram: Santa Catarina e Paraná (criação de mais 4 mil empregos cada), São Paulo, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul (geração de empregos maior do 1mil e menor do que 4 mil cada) (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2021, p. 12). Para alcançar essas localidades esses imigrantes fazem outros fluxos migratórios, passando por vários estados brasileiros antes de alcançarem seu destino final. Muitas vezes o deslocamento é feito em condições bastante precárias e o trajeto pode demorar bastante. A porta de entrada de boa parte dos imigrantes são as fronteiras terrestres e como a maior parte da migração é proveniente dos países amazônicos, a entrada se dá pelas fronteiras amazônicas que são extremamente porosas.

Uma parte dos imigrantes tem como destino os estados ao norte do país, como é o caso de algumas das pessoas vindas do Peru, (com destino final o Acre), Colômbia (Amazonas, Roraima e Pará) e Bolívia (Amapá e Rondônia). Há um fluxo significativo também de bolivianos em direção ao Mato Grosso. Esses imigrantes apresentam um comportamento bastante semelhante ao dos brasileiros que emigram, ou seja, normalmente estão à procura de melhores condições de vida ou de uma assistência mais efetiva dos governos locais.

A atividade agrícola, bem como algumas atividades industriais atraem os imigrantes para a região Sul do Brasil, mas muitos acabam trabalhando em estabelecimentos comerciais como restaurantes, por exemplo. Com base na Pesquisa Enafron (2013, p. 111), percebe-se que há uma concentração de imigrantes sul-americanos trabalhando na agricultura, alimentação, construção, têxtil, vestuário, serviços domésticos, cuidador de idosos e outros serviços pessoais.

Os que possuem um nível educacional mais alto acabam se dedicando ao ensino do espanhol, idioma que teve sua importância evidenciada por conta do aumento dos negócios

entre as empresas brasileiras e as sul-americanas, ocorrido pós criação do Mercosul. A entrada de empresas espanholas como o Grupo Santander e a Telefónica (Vivo), por exemplo, também ajudaram a despertar nos brasileiros a importância do aprendizado do espanhol, o que provocou o surgimento de muitas escolas bilíngues (português-espanhol) no Brasil, bem como escolas dedicadas apenas ao ensino do idioma espanhol. Nesses estabelecimentos há uma preferência por professores nativos, o que atraiu e ainda atrai sul-americanos para atuarem na área.

Há ainda a imigração em busca de atendimento de serviços públicos oferecidos no Brasil de forma gratuita para os que se encontram no país, independentemente de sua nacionalidade. Bolivianos e Venezuelanos, por exemplo, migram para o Brasil para ter acesso a serviço de saúde. Em Corumbá os bolivianos utilizam-se do hospital público da cidade para realizar seus atendimentos médicos, principalmente a maternidade (COSTA, G., 2018, p. 374). COSTA, G., (2018, p. 380) aponta que há colombianos que matriculam seus filhos nas escolas públicas brasileiras e que muitas grávidas tentam ingressar no país antes do nascimento de seus filhos para que eles sejam brasileiros e possam, assim, utilizar a infraestrutura social oferecida no país (COSTA, G., 2018, p. 395-396). O mesmo fenômeno passou a ser observado em Pacaraíma, no estado de Roraima. Se antes já havia certa procura por hospitais e serviços públicos brasileiros, isso se agravou com a entrada dos venezuelanos que buscam a condição de refúgio nessa cidade.

A condição de refúgio trouxe desafios para o tratamento da imigração no Brasil, evidenciando falhas e uma forma muito particular do país no gerenciamento da questão. As motivações para o deslocamento de povos em busca de refúgio no Brasil, muitas vezes, não se enquadram na definição tradicional de refúgio. Isso exigiu ação por parte do governo brasileiro que procurou, na medida do possível, atender às demandas dos imigrantes e acalmar a opinião pública. O fluxo que deu início a esse processo foi com os haitianos em 2010, que mostrou seus impactos já na Pesquisa Enafon realizada em 2012 (2013, p. 119). O documento indicou a existência da migração ambiental, e entendeu que é aquela provocada por algum desastre natural, como o terremoto que atingiu Porto Príncipe no Haiti em 2010.

O terremoto, de grande magnitude (7,0 M_w), destruiu uma parte significativa do país, trazendo ainda mais dificuldades para o Haiti que, além da usual pobreza, estava vivenciando uma missão de paz da ONU (MINUSTAH), desde 2004. A MINUSTAH foi instalada após as instabilidades causadas pela deposição do presidente do Haiti Jean-Bertrand Aristide e o comando da missão foi atribuído ao Exército Brasileiro. A convivência com os soldados

brasileiros¹⁰⁶ e a conseqüente proximidade com o Brasil fez com que o país fosse considerado como um destino possível para os haitianos que resolveram começar a vida em outro lugar, após o terremoto, desconsiderando, assim, a barreira linguística que seria enfrentada em território brasileiro. Esse processo deu início a uma série de modificações no recebimento dos imigrantes e foi replicado posteriormente para a Síria e para a Venezuela.

No caso específico do Haiti os imigrantes ingressam no Brasil via Acre (pelas cidades de Brasileia e Assis-Brasil) ou via Amazonas (Tabatinga e Manaus) e muitos desejam chegar até São Paulo ou para a região sul do país (Pesquisa Enafron, 2013, p. 119). Conforme o fluxo foi se intensificando, o país se viu em uma posição delicada, visto que sua presença militar no Haiti não lhe permitia simplesmente ignorar os imigrantes¹⁰⁷. Os desastres ambientais não se enquadram na condição de refúgio, logo o Brasil não tinha como regularizar a entrada desses haitianos. A solução veio por meio da utilização do visto humanitário, que permite aos imigrantes entrarem em situação regular no Brasil e contar com os suportes oferecidos pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e pela Caritás.

Nesse contexto, o desdobramento da política migratória brasileira, não explicitada em qualquer ordenamento jurídico maior, pautou-se pela busca de soluções que atendessem a situações emergenciais, transformando-se, ao final de certo período, em um processo de construção de uma via que, sem ferir a legislação existente, respondeu, na medida do possível – às vezes de forma precária –, às demandas dos imigrantes. Nesse processo, a criação do visto humanitário para os imigrantes haitianos e, posteriormente, para sírios e venezuelanos pode ser descrita como o mais emblemático passo de construção dessa política não explícita, uma vez que busca conciliar a resposta a situações emergenciais com a introdução de alterações na legislação que vão no sentido do reconhecimento dos direitos dos imigrantes. No entanto, as ações do governo não se direcionaram para a construção de uma política migratória com bases sólidas, mas sim para o gerenciamento de situações de crise em resposta às pressões da sociedade civil (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 146).

É importante salientar que todos os imigrantes recém chegados ao Brasil podem solicitar uma autorização provisória para permanência no país, porém existe uma preferência pela solicitação de refúgio. FERNANDES; FARIAS (2017, p. 152) indicam que essa preferência possui bases econômicas, pois a autorização provisória tem taxas, enquanto a solicitação de refúgio é gratuita. No caso específico dos haitianos e sírios a questão econômica é importante, mas não é o fator determinante, visto que eles pretendem voltar para seus países de origem, quando a situação apresentar alguma melhora, porém, no momento, isso é visto como algo bem difícil de ocorrer no curto prazo. Já os venezuelanos apresentam uma pendularidade, pois eles

¹⁰⁶ O documentário 'O dia em que o Brasil esteve aqui' (2005) filmou os momentos antes e depois do Jogo da Paz realizado em 2004, amistoso entre a seleção brasileira campeã do mundo (2002) e a seleção do Haiti. Apesar de o foco do documentário ser o jogo, é possível ver o relacionamento dos soldados brasileiros com os haitianos e perceber um pouco seus sentimentos e impressões sobre o Brasil.

¹⁰⁷ Estima-se que em 2015 haviam entrado no Brasil 65.000 haitianos (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 150)

ingressam no país e, em determinados momentos, voltam para a Venezuela, depois regressam para o Brasil. Muitos voltam para visitar seus familiares em ocasiões e situações específicas e, posteriormente, retornam a Pacaraima.

O visto humanitário foi utilizado para acolher os sírios, angolanos e, recentemente, os venezuelanos. No caso específico da Venezuela, o fato de o país fazer fronteira diretamente com o Brasil criou a necessidade de se criar um plano com dimensões completamente distintas dos demais processos migratórios. Houve e ainda há envolvimento militar e o plano foi batizado de ‘Operação Acolhida’.

Segundo SIMÕES (2017, p. 9) em 2015 o número de venezuelanos que solicitaram refúgio foi de 829, saltando para 3.368 em 2016 e chegando a 7.600 em julho de 2017. Neste mesmo ano foi organizado um seminário¹⁰⁸ no Comando Militar do Sudeste (CMSE) intitulado ‘Imigração no Século XXI: ameaças à estabilidade mundial e reflexos no Brasil’, da qual a autora deste trabalho teve a oportunidade de participar como ouvinte. Uma das palestras em especial (Prof^a Angela Tsatlogiannis) chamou a atenção da autora já naquele momento, pois foi a que gerou mais perguntas por parte das autoridades militares presentes. A palestrante Angela Tsatlogiannis relatou, na ocasião, sua visita e pesquisa em dois campos de refugiados na Grécia na região de Nea Kavala e Cherso, próximos da cidade de Tessalônica, realizada entre 23/12/2016 a 25/01/2017. Durante o seminário, as autoridades militares presentes fizeram vários questionamentos sobre a rotina do campo, as dificuldades enfrentadas pelos refugiados, quais eram os aspectos positivos e negativos do ponto de vista operacional identificados em cada um dos campos, entre outras.

Ao final do evento o General Campos, comandante do CMSE na época fez uma conexão entre a situação dos campos na Europa e a imigração venezuelana, que na época já chegava a 7.000 pessoas. Ficou claro, em sua fala, que o Brasil seria solicitado a apresentar uma resposta nacional para a imigração venezuelana, visto que o estado de Roraima não possuía condições nem de absorver os venezuelanos, nem de prover serviços públicos básicos para os imigrantes. Um ano depois o governo brasileiro lançou oficialmente a ‘Operação Acolhida’, uma iniciativa que envolve oito Ministérios (Defesa, Justiça, Educação, Cidadania, Relações Exteriores, Economia, Saúde e Mulher, Família e Direitos Humanos), bem como agências da ONU, a

¹⁰⁸ O Seminário ocorreu em 07/06/2017 e contou com a participação de: Prof. Dr. Moisés da Silva Marques; Prof^a Angela Tsatlogiannis; Prof. Manuel Nabais da Furriela; e Maj. Inf. Anselmo de Oliveira Rodrigues.

Cáritas e algumas empresas privadas como Gol, LATAM, Banco do Brasil dentre outras (OPERAÇÃO ACOLHIDA, acesso em 13/02/2021).

O primeiro passo foi o estabelecimento do marco legal por meio da Medida Provisória (MPV) 820/2018, em fevereiro de 2018 que federalizou o atendimento humanitário aos migrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos, retirando, assim, a responsabilidade do governo estadual de Roraima de gerenciar a crise humanitária. Ao federalizar a crise, o Governo Federal deve realizar o trabalho de recepção, identificação e acolhimento dos imigrantes, podendo utilizar as Forças Armadas para realizar o apoio logístico da operação. A MPV foi convertida em lei (13.684) em junho de 2018.

Basicamente o que foi instalado em Pacaraima é um campo de refugiados. Entre 2017 e novembro de 2019 mais de 500.000 migrantes e refugiados venezuelanos ingressaram no país e destes 260.000 solicitaram regularização migratória para se estabelecer em definitivo no país (OPERAÇÃO ACOLHIDA, acesso em 13/02/2021).

Há três eixos de atuação – ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização. No ordenamento de fronteira é feita toda a triagem do imigrante, realizando desde vacinação até a emissão de CPF e carteira de trabalho. No acolhimento são oferecidas tendas, três refeições diárias, segurança 24 horas por dia, aula de português, atividades recreativas para crianças e provisão telefônica para comunicação com parentes que ficaram na Venezuela. Há três tipos de abrigos, um para solteiros, outro para famílias e outro para os indígenas. A gestão desses abrigos é feita pelas Forças Armadas, Ministério da Cidadania e a ACNUR (OPERAÇÃO ACOLHIDA, acesso em 13/02/2021). A interiorização procura deslocar os imigrantes de Roraima para outros estados, com o objetivo de diminuir a pressão social sobre o estado em questão. O site da OPERAÇÃO ACOLHIDA oferece uma base atualizada mensalmente sobre o destino dos refugiados venezuelanos que estão se dirigindo preferencialmente¹⁰⁹ para os estados de São Paulo (7.580 – 16,27%), Paraná (7.456 – 16%), Rio Grande do Sul (6.271 – 13,46%), Santa Catarina (5.179 – 11,12%) e Amazonas (4.972 – 10,67%). As cidades¹¹⁰ que mais recebem refugiados venezuelanos são Manaus (4.931 – 10,58%), Curitiba (3.073 – 6,60%), São Paulo (3.033 – 6,51%), Dourados (2.351 – 5,05%) e Porto Alegre (1.743 – 3,74%) (OPERAÇÃO ACOLHIDA, acesso em 13/02/2021).

¹⁰⁹ Optou-se por apresentar apenas os estados que apresentaram frequência relativa de no mínimo 10%.

¹¹⁰ A análise dos dados oficiais demonstrou que há uma grande pulverização nos estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, na medida em que os refugiados se estabelecem em diversas cidades. No Estado do Amazonas isso não acontece. Poucas cidades recebem os venezuelanos, o que explica Manaus liderar a lista de cidades destino dos refugiados.

A pandemia de COVID-19 reduziu drasticamente a entrada dos refugiados por conta do fechamento das fronteiras, medida adotada pelo governo brasileiro e demais países da América do Sul para tentar controlar a disseminação do coronavírus. O fluxo não foi nulo porque os imigrantes encontraram rotas alternativas para burlar o fechamento das fronteiras e porque, em casos de problemas de saúde, a entrada deve ser autorizada.

3.4 Desmatamentos/Queimadas

A prática do desmatamento e das queimadas representa também uma insegurança/vulnerabilidade para a defesa da Amazônia. Dentre todos os ilícitos que ocorrem na Amazônia, este é o que provoca maior pressão internacional, pois ao contrário dos demais, é relacionado com a destruição da floresta. Geopoliticamente, portanto, é o que mais pressiona os países amazônicos e o que mais impõe ações acordadas internacionalmente e que delimitam a soberania dos países.

Com relação ao desmatamento há o legal e o ilegal, porém, internacionalmente, essa divisão é vista como tênue. O Brasil possui um dos mais avançados códigos florestais do mundo, portanto o desmatamento legal segue critérios rígidos e reconhecidos internacionalmente, porém quando as estatísticas sobre o desmatamento são divulgadas a reação internacional desconsidera boa parte desse esforço feito pelo país, tratando todas as atividades como ilícitas.

É importante salientar que, conforme apontado no capítulo 2 deste trabalho, a agenda ambiental é utilizada para promover ingerências nas políticas nacionais dos países detentores das reservas naturais do planeta, e também como política protecionista pelas nações que se sentem prejudicadas pela posição brasileira no segmento de *commodities*. É dentro desse contexto que deve ser enquadrado o projeto da França anunciado por Emmanuel Macron em 01/12/2020, o qual estabelece que o país não mais ‘importará o desmatamento da Amazônia’, por meio da criação de alternativas para reduzir a quantidade de soja brasileira importada pelo país. O plano consiste no aumento da produção de soja pelos agricultores franceses, financiado com dinheiro público do governo francês. A meta é aumentar em 40% a produção de soja, o que significará uma redução da importação do produto brasileiro. A alegação do governo francês é de que a soja brasileira é a responsável pelo desmatamento da Amazônia e que, ao importar o produto, o país torna-se cúmplice na irregularidade

(<https://veja.abril.com.br/mundo/o-ousado-plano-de-macron-para-acabar-com-a-dependencia-da-soja-do-brasil/>. Acesso em 17 de fev. de 2021). Na prática o que se tem é, justamente, uma tentativa de acomodar o setor agrícola francês às mudanças e pressões provocadas no comércio internacional, visto que, conforme apontado no capítulo 2 deste trabalho, é a pecuária a grande responsável pelo desmatamento da Amazônia e não a soja. O Brasil, em conjunto com demais potências emergentes, pressiona para que a pauta do agronegócio seja destravada nas rodadas de negociação internacional. Isso garante os benefícios econômicos que foram prometidos quando esses países permitiram que os produtos industrializados adentrassem em sua economia. Dentro da UE, a França lidera a produção agrícola, representando cerca de 18% do bloco (BRASIL, 2018, p. 42). Além disso, as indústrias ligadas ao agronegócio francês (indústria alimentícia) são compostas majoritariamente (98%) por pequenas e médias empresas que empregam aproximadamente 493 mil pessoas (BRASIL, 2018, p. 45). Portanto, o agronegócio brasileiro coloca uma pressão enorme sobre um setor que emprega muitas pessoas, o que ajuda a explicar o motivo de o presidente francês desejar promover um boicote interno à soja brasileira.

Uma parte significativa dos produtores brasileiros já está preparada ou, ao menos, sabe quais caminhos seguir para impedir que iniciativas como essas se tornem corriqueiras. As certificações nacionais e internacionais são um caminho possível e já são utilizadas em alguns segmentos. Elas são ‘selos verde’ os quais indicam nacionalmente e internacionalmente que o produto é proveniente de uma atividade sustentável, tanto no âmbito ambiental quanto no econômico e social. Assim, o agronegócio brasileiro caminha para uma legitimação privada de suas ações, anulando os discursos ambientais que possuem interesses geopolíticos.

Com relação ao desmatamento, algumas atividades econômicas podem ser responsabilizadas pelo seu aumento ou diminuição. CAPOBIANCO (2017, p. 25) aponta que, durante o período de 1997-2006, os crescimentos na produção de soja e da pecuária implicavam no aumento do desmatamento, porém essa tendência foi interrompida durante o período de 2006-2013, no qual apesar de as atividades produtivas continuarem se expandindo, o desmatamento se manteve estável e em alguns períodos até diminuiu. O autor aponta que as melhorias na governança socioambiental foram as responsáveis pelo controle do desmatamento, notadamente as ações de fiscalização e de punição.

A correlação entre a estabilidade e o aumento da governança socioambiental na região é reforçada pela análise da evolução das taxas de desmatamento verificadas no mesmo período nas unidades de conservação criadas no âmbito do PPCDAm (MMA, 2014), onde se observou uma redução de 66,03% do desflorestamento anual médio (Tabela

6 e Figura 26). O mesmo ocorreu nas UCs criadas antes do PPCDAm (Tabela 7 e Figura 27) e nas glebas da União (Figura 28), que não foram objeto de ações específicas de proteção, mas apresentaram quedas no desmatamento de 56,58% e 66,16%, respectivamente (CAPOBIANCO, 2017, p. 73).

O autor salienta também o papel de apoio dos instrumentos de segurança interna do país, tais como a Polícia Federal e a Força Nacional, realizados conjuntamente com o Ibama no controle e redução do desmatamento.

Também foi dado muito destaque às operações implementadas pelo Ibama em parceria com a Polícia Federal e o envolvimento da Força Nacional. “Com certeza, a Operação Curupira foi um divisor de águas. O próprio governador tomou um susto, tanto que depois disso você percebe que o comportamento dele mudou.” (Funcionário Público em MT) (CAPOBIANCO, 2017, p. 113).

Com relação ao desenvolvimento econômico FERREIRA; VENTICINQUE; e ALMEIDA (2005, p. 157) apontam para os processos de especulação com a terra ao longo das estradas e o crescimento das cidades amazônicas como causadores do desmatamento na região.

As estradas, tão importantes para a geopolítica, no caso da Amazônia representam uma contradição, pois o processo de desmatamento se inicia com a abertura de estradas legais ou clandestinas. As estradas tendem a atrair pessoas que formam cidades e vilarejos em seu entorno e começam a desmatar para construir casas, para o desenvolvimento da agricultura familiar e para criar áreas de pastagens para a pecuária.

PRATES; BACHA (2011, p. 617) indicam que, apesar de alguns autores relacionarem as estradas ao desmatamento, há outros que afirmam que as rodovias apenas direcionam o desmatamento, mas não podem ser apontadas como sua causa.

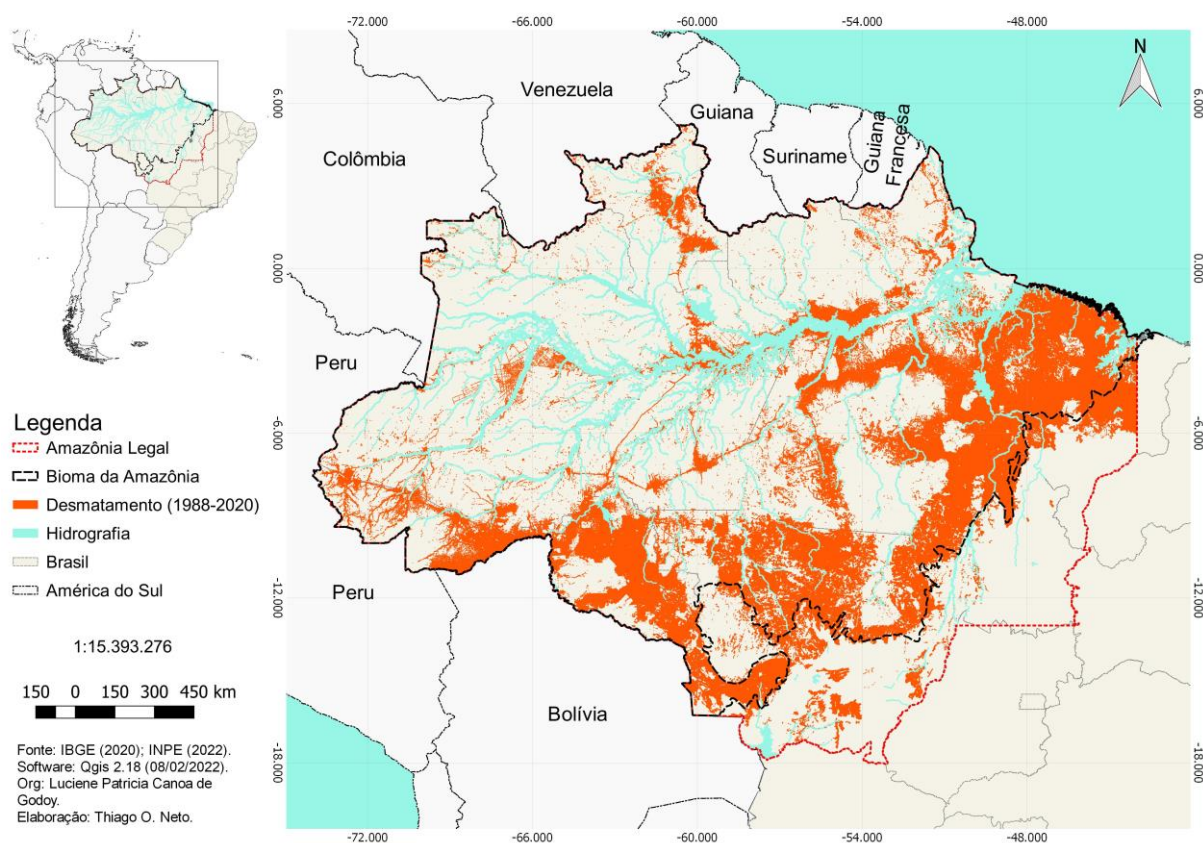
Sobre as rodovias, existe certo consenso na literatura de que a abertura ou a pavimentação das existentes facilitam o acesso dos agentes econômicos (como os agricultores) a áreas até então isoladas e diminuem os custos de transporte, ampliando a área destinada à agropecuária e, portanto, o desmatamento (PFAFF, 1996; Laurence et al., 2004; Fearnside, 2006; Fearnside; Graça, 2006; Soares Filho et al., 2005). As rodovias direcionam apenas o sentido do desmatamento, mas a velocidade do desmatamento depende de como os agentes são influenciados positivamente a exercer atividades que demandem solo e que tais atividades sejam alternativas à floresta (Laurance et al., 2004; Soares Filho et al., 2005) (PRATES; BACHA, 2011, p. 617).

O arco do desmatamento ajuda a entender a dinâmica das estradas no processo de desmatamento. Ao contrário do que se possa imaginar, não há uma distribuição homogênea do desmatamento pela Amazônia, mas sim uma concentração desta atividade ao longo de uma região que engloba 256 municípios entre o oeste do Maranhão e o sul do Pará, incluindo Mato Grosso, Rondônia e Acre. O desenho desse arco foi iniciado pelas rodovias Belém – Brasília e Cuiabá – Porto Velho nos anos de 1960 e é responsável por cerca de 75% do desmatamento na

Amazônia. Um estudo feito em 2018 pelo Instituto Sócioambiental (ISA)¹¹¹ identificou um novo arco do desmatamento, formado pela inclusão de 22 municípios que não faziam parte dos 256, configurando assim uma zona de expansão do desmatamento. As rodovias BR-163, BR-319 e BR-364 levam o processo de derrubada de árvores para o interior da floresta amazônica, ampliando ainda mais a destruição. O estudo aponta também que no estado do Mato Grosso houve queda na derrubada de árvores, o que indica que a floresta foi quase totalmente destruída nessa região, empurrando o desmatamento para o interior.

O mapa abaixo, com dados até 2020 demonstra o avanço do desmatamento na Amazônia brasileira.

Mapa 4. Avanço do Desmatamento na Amazônia (1988-2020)



Tem-se aqui um dilema. As estradas possuem um importante papel na geopolítica, pois ajudam a integrar o território e a materializar a presença do Estado na Amazônia, porém, no caso específico da Amazônia, mais estradas sinalizam um maior desmatamento. Essa é a justificativa dada internacionalmente para bloquear ou atrasar as políticas nacionais de

¹¹¹ (<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/novo-arco-do-desmatamento-fronteira-de-destruicao-avanca-em-2019-na-amazonia>. Acesso em 19 de fev. de 2021).

integração territorial. Ocorre que a ausência de estradas mostra seu lado sombrio em situações extremas, como observado durante a pandemia da COVID-19, em que Manaus, à beira de um colapso no sistema de saúde, ficou com estoques de cilindro de oxigênio zerados. Houve bastante comoção nacional e o resultado foi um grande volume de doações de cilindros de oxigênio em uma velocidade e quantidade recordes, devido à urgência do momento. A rapidez na articulação das doações via redes sociais de famosos e anônimos esbarrou nas condições da estrada BR-319 e nos percursos via balsa que evidenciaram o isolamento imposto à essa região.

Esse isolamento ocasionado pela falta de estradas dificulta também o processo de monitoramento e combate ao desmatamento feito pelas Forças Armadas com o auxílio do SIPAM. Em entrevista realizada em 13/06/2020 com um major do exército¹¹², foi informado que o SIVAM trabalha com radares ópticos, que não conseguem captar a imagem quando há nuvens, fumaça, chuva ou no período noturno (a luz solar é fundamental neste tipo de tecnologia), ou seja, dependendo das condições climáticas, não se tem imagens para analisar. Quando o satélite consegue captar uma imagem, ela demora entre 3 a 4 dias para ser recebida e tratada pelo SIPAM e encaminhada para o CENSIPAM, que faz a análise para identificar se está ocorrendo desmatamento e se ele é legal ou ilegal. Normalmente as imagens captam desmatamento ilegal e essa informação é encaminhada para Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), para a Força Aérea Brasileira, Polícia Federal, Ibama e Exército, ou seja, os dados são pulverizados para que as instituições responsáveis tomem medidas, caso elas sejam necessárias.

Portanto, se as imagens tratadas pelo CENSIPAM identificarem um desmatamento, em 4 dias essa informação chega às autoridades que devem acionar seus agentes para coibir a atividade criminosa e é neste ponto que o gargalo das estradas fica evidente. Como os desmatamentos ilegais são feitos no meio da floresta densa, as equipes de combate podem demorar até 60 dias para chegar ao local indicado e, normalmente, quando chegam encontram tudo vazio, pois os criminosos já foram embora. A ação criminosa ainda se beneficia dos dias sem monitoramento devido às chuvas, fumaças e nuvens, ou seja, existe muito tempo para que o desmatamento ocorra e que a área seja evacuada. É por isso que desde 2016 se discute a modernização do sistema SIVAM, que passaria a funcionar com radar de abertura sintética, que não tem sua imagem comprometida pela ausência de luz solar (o monitoramento pode então ser

¹¹² O major em questão tem formação técnica em engenharia e trabalhou durante alguns anos no SIPAM e conhece tanto a parte operacional do projeto quanto assuntos estratégicos a ele vinculados.

feito também à noite, garantindo assim 24 horas diária de cobertura), pelas chuvas, nuvens e fumaças e que teria suas imagens analisadas em 1 dia pelo CENSIPAM.

O projeto para modernizar o SIVAM, denominado Amazônia SAR¹¹³, é apoiado pelo Fundo da Amazônia e é executado pelo BNDES, sendo que alguns testes já foram realizados com sucesso (<http://www.sipam.gov.br/projeto-amazonia-sar>). A previsão para a conclusão era setembro de 2019, porém ocorreram atrasos e os prazos não foram cumpridos.

A posse do Presidente Jair Bolsonaro e seu discurso sobre a questão da soberania da Amazônia, sua recusa em articular soluções para a região conjuntamente com os europeus e as pautas ambientais defendidas pelo país, a partir de sua posse, fizeram com que o Fundo da Amazônia perdesse seus maiores doadores, o que provocou atrasos ainda maiores no projeto. No entanto, a notícia de que o governo brasileiro aceitou negociar com os Estados Unidos metas e ações para coibir o desmatamento na Amazônia, desde que o governo estadunidense financie os projetos, pode ser um indicativo de que, em breve, os sistemas sejam modernizados e que o monitoramento se torne mais eficiente, reduzindo o desmatamento e as críticas internacionais sobre o país.

Diversos autores indicam uma alta relação entre o desenvolvimento econômico e o desmatamento na Amazônia e os dados do Ibama (FARANI; OLIVEIRA, 2017) corroboram essa premissa. FERREIRA; VENTICINQUE; e ALMEIDA (2005, p. 158) afirmam, porém, que, nos últimos anos, apesar de o desenvolvimento econômico do Brasil não ser sempre crescente, as taxas de desmatamento o são, rompendo, assim, o elo original que relacionava o desmatamento ao crescimento econômico. Segundo os autores isso sugere que há uma nova dinâmica envolvendo o desmatamento, muito mais ligada aos mercados externos do que aos internos. A exportação de carnes bovinas e sua consequente expansão na Amazônia fazem com que o desmatamento aumente, mesmo quando o Brasil não está crescendo. Aqui tem-se um fator importante, pois o mesmo sistema internacional, que exerce pressão por ações concretas contra o desmatamento, estimula e cria o mercado que o alimenta, demandando produtos produzidos a partir da derrubada das árvores da floresta.

Dos três setores econômicos – agricultura, indústria e serviços – o segmento de serviços é o que apresenta menor impacto no desmatamento. Não há sinais de que esse setor crie

¹¹³ “A finalidade do Projeto Amazônia SAR é prover a infraestrutura para a operacionalização do Sistema Integrado de Alerta de Desmatamento com Radar Orbital - SipamSAR, que proverá alertas sistemáticos de desmatamento, no período de alta densidade de nuvens na Amazônia, de forma complementar ao DETER do INPE (<http://www.sipam.gov.br/projeto-amazonia-sar>). Acesso em 20 de fev. de 2021”.

atividades que estejam diretamente vinculadas à derrubada das árvores. Já com relação à indústria, o resultado depende muito da atividade industrial exercida. Na Zona Franca de Manaus, apesar da intensa atividade industrial, o desmatamento é baixo, pois as indústrias ali instaladas não dependem de bens provenientes da floresta, tampouco necessitam de espaços ocupados pela floresta. A situação é completamente distinta quando se analisa o setor do agronegócio, visto que ele necessita do solo e, portanto, costuma consumir a floresta conforme se expande (PRATES; BACHA, 2011, p. 619).

De forma geral a atividade da pecuária está mais presente nos estados do Mato Grosso, Pará, Tocantins e Maranhão. A pecuária é uma atividade que cresce na região amazônica desde os anos de 1970, sendo apontada nos anos de 1980 como a principal atividade causadora do desmatamento. A necessidade de grandes áreas para pasto e baixo custo de obtenção dessas áreas via desmatamento e não via recuperação colocaram e ainda colocam pressão sobre essa atividade no que se refere à destruição da floresta. É importante salientar que a pecuária brasileira não está alheia aos debates internacionais sobre a atividade na Amazônia, fazendo investimentos para minimizar o impacto da sua atividade na região. Nesse sentido, tem-se ações como a da empresa JBS que se comprometeu a ser net-zero¹¹⁴ até 2040 e compôs, junto com diversos segmentos, a comitiva brasileira que participou da COP26 (Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas) em 2021. Além disso, há iniciativas de pequenos produtores que, aproveitando-se das pesquisas científicas sobre Integração Lavoura, Pecuária e Floresta (ILPF), técnica de produção que combina, na mesma área, diferentes cultivos. Isso faz com que no todo, a emissão de gases de efeito estufa, principalmente a vinculada à pecuária, seja reduzida, e será possível tornar essa atividade mais sustentável.

As melhorias realizadas nos processos produtivos de criação e abate bovino colocaram o Brasil em uma posição de destaque no cenário internacional no que se refere à produção de carne. Se antes a produção era mais centrada para o consumo interno, atualmente as exportações brasileiras de carne bovina aumentaram cerca de 306,22% nos últimos dez anos. Hoje ocupa a 5ª posição no ranking das exportações totais brasileiras, com participação de 3,55% nas exportações totais do país. A China responde por 59,3% do total exportado pelo país (Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 21/02/2021). Os estados amazônicos que mais exportam são Mato Grosso (22,8%), Pará (5,6%), Rondônia (8,25%), Tocantins (4,24%) e Maranhão (0,17%) (Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em

¹¹⁴ Ser net-zero significa que a empresa zerou suas emissões de líquidas de gases que causam o efeito estufa. No caso específico da empresa JBS o compromisso se estende para toda a cadeia produtiva (montante e jusante).

21 de fev. de 2021). O crescimento das exportações de carne bovina ajuda a corroborar a visão de FERREIRA; VENTICINQUE; e ALMEIDA (2005, p. 158) de que o crescimento local não é mais suficiente para explicar o desmatamento da Amazônia.

Com relação a agricultura, mais precisamente a soja, os dados são impressionantes. Se por volta dos anos de 1970 a participação da agricultura no desmatamento foi pequena, esse comportamento começa a se alterar a partir dos anos de 1980 e se intensifica a partir do estreitamento das relações comerciais do Brasil com a China, maior consumidor da soja exportada pelo país.

Dados do comércio exterior brasileiro obtidos na base de dados do governo federal (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 22 de fev. de 2021) demonstram que de 2010 a 2020 as exportações de soja para China cresceram 260%, considerando-se o ano de 2020 que foi atípico por conta da pandemia do Covid-19. A análise dos dados mostra um crescimento constante no volume exportado, atingindo seu ápice em 2018, com valores na ordem de \$ 33,1 bilhões. Considerando-se o período de 2010 até 2018, o aumento seria de 301% no total de soja exportado pelo país. O crescimento começa a perder fôlego em 2019 com uma queda de 21,1% e apresenta uma leve melhora (9,5%) em 2020 (Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 22 de fev. de 2021).

A China responde por 73,2% das exportações de soja do Brasil, sendo o maior comprador. Além disso, em 2021 a soja ocupou a posição de número 2¹¹⁵ no ranking das exportações totais do país, com participação de 14%. Quando se considera o agronegócio como um todo, a soja possui participação de 63,3%, sendo o produto de posição número 1 nas exportações do setor do agronegócio (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 28 de jan. de 2022).

O estado brasileiro líder na exportação de soja é o Mato Grosso, com participação de 27,3%. Na sequência aparecem outros estados brasileiros que não estão na Amazônia (Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e São Paulo), mas o mapa apresentado no site do Ministério da Economia (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>) demonstra que a soja já está presente em toda a Amazônia. O Pará responde por 2,72% do total exportado, Tocantins com 3,12%, Maranhão com 2,81%, Rondônia com 1,51%, Roraima com 0,14%, Amapá com 0,048%, Acre com 0,0044% e Amazonas com 0,0001% (fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 22 de jan. de 2021). Apesar de alguns estados ainda responderem percentualmente

¹¹⁵ Em 2021 o produto número 1 no ranking de exportações foi o minério de ferro e seus concentrados.

com pouca participação, o que chama a atenção é que a soja ocupou toda a Amazônia, adentrando-se para áreas distantes do arco do desmatamento, mas concentrando-se em áreas predominantemente de cerrado (Mato Grosso, Tocantins e Maranhão).

É importante salientar que alguns autores não compactuam com a ideia de que a soja seja a responsável pelo desmatamento na Amazônia, apoiando-se no discurso de que as plantações ocorrem em áreas que eram destinadas para a pecuária e que foram adquiridas pelos agricultores para realizar o plantio da soja. Assim, segundo eles, a soja não implica no desmatamento da Amazônia, mas representa sim um novo uso econômico para áreas previamente desmatadas (PRATES; BACHA, 2011, p. 623).

Independentemente de a soja ocupar áreas desmatadas, o negócio que envolve a comercialização do produto precisa de uma infraestrutura que altera a bioma amazônico e promove o desmatamento. Há uma pressão dos agricultores por melhorias na infraestrutura de transporte, com a criação de novas estradas e modernização das existentes, com o objetivo de facilitar o escoamento da produção. Como visto anteriormente, essa é uma demanda que contribui para o desmatamento pelas razões acima citadas. Além disso, conforme apontado no capítulo 2 deste trabalho, o negócio da soja alterou a infraestrutura portuária da Amazônia, colocando as empresas privadas à frente da construção e administração de portos nos rios Amazonas e Tapajós que também se constituem como corredores de escoamento da soja. Essas obras causam impacto na floresta, desde o momento de sua construção até a sua operacionalização, e provocam consequências ambientais e desmatamento. Assim, de forma direta e indireta, o plantio da soja que se adentra nos estados amazônicos contribui também para o desmatamento da Amazônia.

Com o discurso francês de ‘boicote’ à soja brasileira em virtude do desmatamento, as organizações de representação do agronegócio estão procurando conscientizar a comunidade internacional de que os métodos de produção da soja brasileira não, necessariamente, significam maior desmatamento.

Há ainda o setor madeireiro, que também contribui para o desmatamento da Amazônia. Segundo RAMOS *et al.* (2017, p. 2), o setor tem uma importância estratégica para a região e para o país como um todo, visto que é um grande empregador, e gera renda e tributos para o país. O grande dilema envolvendo o setor madeireiro é o impacto ambiental, visto que a produção continua se fundamentando em métodos arcaicos de extração das árvores, feitos muitas vezes, de forma desordenada, colocando a floresta em risco. Segundo os autores, o Brasil

ocupa um papel de destaque no mercado internacional de madeiras, sejam elas utilizadas para a construção civil ou para a fabricação de móveis. Cerca de 90% da produção florestal do Brasil é proveniente da Amazônia, o que significa algo em torno de 14 milhões de m³ de toras de madeira. Apesar de todos os programas e iniciativas existentes no âmbito federal e estadual, boa parte da madeira é extraída de forma ilegal da floresta (RAMOS *et al.*, p. 2).

A ilegalidade na extração madeireira coloca pressões geopolíticas sobre o país, pois além de desordenada, o que fragiliza o bioma florestal, os métodos arcaicos diminuem o rendimento operacional obtido por cada tora extraída. As máquinas e equipamentos utilizados acabam gerando desperdício na árvore derrubada. Esse rendimento operacional é medido por meio da relação entre a quantidade de madeira serrada obtida por tora e, para o caso do Brasil, no desmatamento ilegal tem-se um desperdício em torno de 41% (RAMOS *et al.*, p. 2). Esse desaproveitamento, além de ser ineficiente do ponto de vista econômico e ambiental, provoca outro dano à floresta: o resíduo. Essa sobra tem um impacto ambiental para a região, podendo contaminar rios, solos, além de colocar em risco a vida do trabalhador. A fim de se livrar desse excedente, adota-se a prática de queimá-lo, o que aumenta a produção de CO₂ na natureza, causa incêndios que, muitas vezes, saem do controle e queimam a floresta de forma desgovernada. O país se torna manchete de notícias sobre o descaso com a Amazônia, o que aumenta a pressão internacional sobre o país com medidas cada vez mais restritivas para uma exploração consciente e sustentável da região.

A legislação ambiental brasileira é uma das mais avançadas no mundo, porém a sua aplicabilidade é bastante falha. Há falta de pessoas e equipamentos, o que reduz as fiscalizações e incentiva a prática dos atos ilegais. Há ainda um embate constante entre os interesses das indústrias madeireiras estabelecidas na região e as práticas previstas no ordenamento jurídico do país. Atualmente têm-se 71 polos madeireiros na Amazônia legal, o que indica o tamanho das tensões existentes entre as políticas ambientais do país e os interesses econômicos das empresas (RAMOS *et al.* p. 4)

A retirada da vegetação no Brasil é regulamentada pela Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Por meio dela atribui-se ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) o controle da origem da madeira, carvão e demais subprodutos florestais, bem como o seu transporte, feito mediante licença. O Sisnama é a estrutura operacional criada para gerir o meio ambiente no país de forma compartilhada entre o governo federal e os estados federativos. Assim, pelo Sisnama, os estados possuem poder e dever de fiscalização do meio ambiente, coibindo

atividades irregulares, bem monitoramento e fiscalização das obras que geram impacto ambiental.

Toda a madeira retirada e transportada de forma legal das florestas brasileiras deve possuir uma licença eletrônica emitida pelo Sisnama (Documento de Origem Florestal – DOF) que integrará a base de dados que será fiscalizada pelo Ibama. Essa base de dados concentra as DOFs emitidas em todos os estados brasileiros (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 31).

A legislação atual permite também que os estados brasileiros adotem sistemas próprios para a emissão de documentos que garantam a retirada e transporte da vegetação, sendo utilizados pelo Mato Grosso, Minas Gerais e Pará. Esses sistemas estaduais, em conjunto com os DOFs, fornecem um panorama sobre a retirada da vegetação nativa no Brasil e foi utilizado pelo Ibama para criar o documento ‘Produção de Madeira de espécie nativas brasileiras (2012 a 2017)’ (FARANI; OLIVEIRA, 2019) que retrata a produção e o comércio de espécies nativas no país. Tal documento, lançado em 2019, permite uma contextualização bastante detalhada e atualizada do que ocorre no setor madeireiro no Brasil.

Os DOFs segmentam em quatro setores as atividades que englobam o setor madeireiro: (1) Autorização de Exploração Florestal (Autex), (2) Autorização Especial (Autesp), (3) Declaração de Importação (DII) e (4) Pátio.

A Autex é o documento que permite que a vegetação de uma determinada área seja retirada desde que se enquadre em algum dos seguintes casos: (a) uso alternativo do solo¹¹⁶; (b) supressão de vegetação¹¹⁷ (ASV); (c) plano de manejo florestal sustentável¹¹⁸ (PMFS); (d) floresta plantada;¹¹⁹ e (e) corte de áreas isoladas¹²⁰. Nos casos (a) e (b) é obrigatório que se faça a reposição florestal por meio do plantio de árvores equivalente ao volume utilizado na exploração, ou que se pague para que terceiros façam esse plantio (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 33).

Com relação à Autorização Especial (Autesp) as licenças são bastante restritivas, visto que se aplicam apenas a casos em que seja necessário retirar material da floresta em consequência de acidentes ambientais e desastres, como enxurradas, vendavais, dentre outros.

¹¹⁶ Modalidade que permite a área seja utilizada para plantio, pecuária e demais atividades agrícolas (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 32)

¹¹⁷ Retirada da vegetação para a construção de obras públicas como usinas hidrelétricas, linhas de transmissão, dentre outras (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 32).

¹¹⁸ Exploração seletiva da floresta, de forma a obter ganhos econômicos, sociais e ambientais, garantindo assim a sustentabilidade do ecossistema (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 32).

¹¹⁹ Colheita de produtos florestais em plantio florestal (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 33).

¹²⁰ Corte seletivo e de baixo volume utilizado normalmente para pastagem (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 33).

É possível ser enquadrado dentro dessa licença material florestal proveniente de apreensão ou de leilões realizados por órgãos responsáveis na administração pública (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 33).

As Declarações de Importação (DII) são utilizadas para indicar um produto florestal brasileiro, de espécie nativa do Brasil, com origem em outro país. Os Pátios são os espaços físicos destinados para a recepção, armazenagem, beneficiamento, remessa ou utilização de produtos florestais (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 33).

Percebe-se, então, que há um controle em todo o processo de extração de madeira nativa no país. Busca-se garantir que a indústria madeireira no Brasil trabalhe em consonância com as melhores práticas ambientais e, no caso específico da Amazônia, evite que a floresta seja desmatada e atraia, com isso, a atenção e pressão internacional sobre o Brasil.

O documento do Ibama cataloga o mercado de espécies nativas em três grupos:

(1) espécies com grande volume de produtos madeireiros transportados; (2) espécies constantes na Lista Nacional de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção, publicada na Portaria MMA Nº 443, de 17 de dezembro de 2014; (3) espécies constantes nos anexos I, II ou III, da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 36).

No grupo 1 encontram-se as 25 espécies de árvores nativas que tiveram toras e toretes comercializados em larga escala durante o período de 2012 a 2017 e no grupo 2 e 3 tem-se 5 espécies cada. É com base nessa amostra que o documento elaborado pelo Ibama analisa o comportamento da indústria madeireira no país.

O documento é bastante detalhado e extenso. Analisam-se as características gerais das árvores, a produção madeireira para aquela espécie, bem como o consumo de produtos madeireiros. Isso é feito para todas as espécies presentes na amostra, ou seja, para 30 árvores nativas. Os dados foram consolidados por grupos (1, 2 e 3) e a partir deles foram produzidos gráficos e estatísticas sobre o setor madeireiro no país.

Percebe-se pelo documento que os gráficos caminham sempre na mesma direção, ou seja, não há diferença entre os comportamentos dos 3 grupos de espécies escolhidas. Assim, o ápice da comercialização de árvores nativas, e, portanto, do desmatamento, ocorre no ano de 2014, apresentando queda considerável entre 2014 e 2016 e voltando a dar sinais de aquecimento em 2017. Quando se compara os valores obtidos em 2017 com os valores iniciais de 2012, identifica-se que mesmo com a tendência de alta observada em 2017, houve redução de 22,51% no volume movimentado de madeira nativa (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 47).

Quando o documento adentra nos municípios que mais se dedicam à extração madeireira, a questão amazônica se evidencia. Das 10 maiores cidades produtoras de madeiras, todas encontram-se na Amazônia e representam 35,01% do total produzido no país.

Observa-se que os dez municípios que mais produziram madeira foram os seguintes, em ordem decrescente de volume percentual de produção: (1) Porto Velho-RO; (2) Aripuanã-MT; (3) Colniza-MT; (4) Juara-MT; (5) Paragominas-PA; (6) Santarém-PA; (7) Candeias do Jamari-RO; (8) Portel-PA; (9) Feliz Natal-MT; (10) Nova Bandeirante-MT (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 49).

Ao apresentar os dados dos estados brasileiros envolvidos na produção madeireira, identifica-se que o Mato Grosso produz 36,44%, Pará 28,18%, Rondônia 19,81%, Amazonas 5,07%, Paraná 2,62%, Roraima 2,62%, Acre 1,79%, Amapá 1,03%, Santa Catarina 0,97% e Maranhão 0,69% (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 50). Os estados da Amazônia Legal contribuem com 95,63% de toda a produção de madeira do país.

Os valores dos produtos madeireiros crescem de forma constante e, durante o período analisado, tiveram um aumento de 41,49% (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 51). A pesquisa do Ibama apontou também que 90,81% da produção de madeira é consumida no Brasil e apenas 9,19% é exportada. A exportação concentra-se no grupo 2 e 3, justamente as espécies que estão ameaçadas de extinção e que são protegidas por meio de acordos e convenções internacionais (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 52).

O consumo interno destina-se, basicamente, para a construção civil e, portanto, segue as tendências dos ciclos econômicos. Um dos indicadores de que a economia está crescendo é justamente o índice de construção civil, pois esse setor tem a capacidade de alimentar o ciclo de crescimento do país e gera mais crescimento econômico. Isto significa que toda vez que o país entra em uma fase ascendente do ciclo econômico o desmatamento vinculado ao setor madeireiro aumenta e toda vez que o país entra em recessão o desmatamento para esse fim se reduz drasticamente.

A madeira extraída para a construção civil transforma-se nos seguintes produtos: madeira serrada (viga) que representa 24,07% dos produtos madeireiros consumidos; madeira serrada (tábua) com 21,09%; madeira serrada (caibro) com 10,01%; madeira serrada (prancha) com 9,21%; resíduo para aproveitamento industrial com 4,56%; ripas com 4,37%; madeira serrada (vigota) com 3,80%; *decking* com 3,07%; produto acabado com 2,54%; e sarrafo com 2,06 (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 53).

O destino dos produtos normalmente encontra-se distante dos estados produtores. São Paulo recebe 32,56% destes produtos; Paraná 8,97%; Ceará 5,88%; Goiás 5,41%; Rio de

Janeiro 5,07%; Rio Grande do Sul 4,86%; Santa Catarina 4,79%; Bahia 3,93%; Mato Grosso do Sul com 3,14%; e Rondônia com 2,95% (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 52).

As madeiras provenientes dos grupos 2 e 3 normalmente são exportadas, tendo como países de destino os Estados Unidos (25,24%), Holanda (8,71%), França (7,22%), China (7,08), Bélgica (6,25%), Portugal (5,02%), Suíça (4,91%), República Dominicana (3,62%), Argentina (2,86%) e Reino Unido (2,56%). Em conjunto, esses países consomem 73,47% dos produtos madeireiros provenientes de espécies nativas ameaçadas de extinção (FARANI; OLIVEIRA, 2019, p. 52).

Os dados apresentados pela pesquisa do Ibama indicam que a resolução do problema sobre o desmatamento na Amazônia passa por políticas públicas que procurem reduzir a demanda por esses produtos no Brasil. Como há demanda e há um controle no processo de extração da madeira via DOFs, com o intuito de preservar a floresta, cria-se um atrativo para as atividades dos madeireiros ilegais. Eles fazem a retirada das toras de madeira sem os devidos cuidados e preocupações dos produtores regulamentados pelo Ibama.

Como a atividade ilegal subsiste da demanda, o governo brasileiro adotou uma série de selos para indicar quais são os produtores que estão de fato produzindo e comercializando a madeira de forma legal e quais não estão. O mais conhecido é o *Forest Stewardship Council* (FSC) que atesta que a exploração florestal segue os “[...] critérios ambientais, sociais e econômicos que se aproximam da condição de sustentabilidade (CARNEIRO, 2007, p. 682)”.

CARNEIRO (2007, p. 682-683) destaca, porém, que a implantação dos selos florestais não é uma tarefa simples.

Ela implica um conjunto variado de investimentos, cujo objetivo último é o combate ao padrão tradicional de exploração da madeira e o apoio ao estabelecimento de uma nova modalidade de exploração florestal. No caso da exploração florestal na Amazônia, esse novo padrão está consubstanciado na adoção da tecnologia de Exploração de Impacto Reduzido (EIR) e no cumprimento da legislação fundiária e trabalhista vigente, itens que formam, na prática, os principais requisitos para uma empresa obter a certificação do FSC (2007, p. 682-683).

Os selos, aos poucos, foram ganhando mercado e se tornaram indispensáveis no mercado internacional, porém não foram suficientes para coibir o desmatamento ilegal na Amazônia. O maior desafio do governo nesse sentido é inibir tal prática, visto que ela prejudica a imagem do país internacionalmente, coloca em risco a própria floresta e provoca tensões e conflitos entre indígenas e madeireiros ilegais.

É com base na percepção de que as atividades econômicas da Amazônia impõem um peso à preservação natural da floresta que FERREIRA; VENTICINQUE; e ALMEIDA (2005) indicam que o aumento das áreas protegidas poderia ser a solução para que o desmatamento não avance. Essa ideia, porém, esbarra na necessidade do governo de ocupar a Amazônia, de estar presente, bem como de prover possibilidades econômicas para os amazônidas. O equacionamento de todas essas demandas ajuda a aumentar a sensação de vulnerabilidade. Isso ajuda a compreender o motivo de a Amazônia ser apontada como uma questão estratégica tanto no PND quanto na END.

Foi escolhido para este trabalho apenas apresentar, de forma breve, três segmentos que impactam na segurança da Amazônia. Há diversos outros, porém, apenas observando-se esses três é possível concluir que a diversidade de ameaças, a extensão territorial, a pressão internacional, a condição periférica da região, a ineficiência da OTCA no envolvimento dessa temática, bem como as dificuldades impeditivas para que esses assuntos de segurança sejam tratados de forma cooperativa entre os países amazônicos exigem que o Brasil crie mecanismos para o enfrentamento dessas questões. Como os problemas são complexos e passam pelas fronteiras, a estratégia adotada foi o emprego das Forças Armadas em operações no espaço amazônico (migrações e desmatamento/queimadas) ou fora dele (tráfico de drogas), por meio de operações estruturadas e geridas, notadamente, pelo Exército Brasileiro, mas conduzidas conjuntamente por diversas agências governamentais e segmentos da sociedade civil.

CAPÍTULO 4 – RESPOSTA BRASILEIRA PARA OS DESAFIOS DE SEGURANÇA E DEFESA NA AMAZÔNIA: UM ENFOQUE NA GESTÃO

As características dos processos de integração regional da América do Sul (sobreposição de iniciativas, centralização das decisões nas figuras presidenciais e subordinação dos interesses regionais aos interesses nacionais) tornaram a OTCA ineficiente no âmbito do encaminhamento das questões que afetam a Segurança e Defesa na Amazônia. Na falta de mecanismos regionais, que conduzam esse debate e que promovam uma concertação regional para a busca de soluções coordenadas e partilhadas, uma vez que essa é uma característica comum nos ilícitos abordados no capítulo 3 deste trabalho, coube ao Brasil criar mecanismos que enfrentassem os desdobramentos promovidos por tais ilícitos.

A solução adotada foi o emprego das Força Armadas em operações/ações que se, por um lado refletiam os debates atuais sobre a Segurança Nacional, notadamente a securitização, por outro necessitavam de mecanismos de gestão sofisticados que levassem em conta os desafios de se empreender ações de elevada proximidade com a sociedade civil em um ambiente multiagências. A hipótese central deste trabalho é que o Exército Brasileiro pôde assumir o protagonismo nessas ações, em virtude de um longo aprendizado que teve início com a criação do Ministério da Defesa em 1999 e culminou com a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). O Exército Brasileiro possui um longo histórico de participação das missões de paz da ONU e o diferencial da MINUSTAH¹²¹ reside no papel de comando ocupado pelo Brasil, que propiciou: (i) um aprendizado prático sobre a importância da interoperabilidade na perspectiva do comando; (ii) experiência em situações extremas que envolvem uma proximidade com a sociedade civil; e (iii) uma *expertise* na elaboração e condução de operações/ações que securitizam assuntos de segurança pública.

Nos capítulos anteriores procurou-se abordar a Amazônia em suas escalas: regional, local e internacional, que se materializam nos desafios que envolvem o monitoramento das divisas. As fronteiras podem ser analisadas sob diversas perspectivas, mas neste trabalho optou-se pela segurança e defesa clássica, o que afasta as questões que envolvem a rede de transportes existente na região, os efeitos dos ilícitos sobre as cidades fronteiriças, a infraestrutura de controle fronteiriço existente, dentre outros aspectos. Isso não significa que essas variáveis não afetem ou sejam impactadas pelas ações que ocorrem nas fronteiras amazônicas. Portanto, ao

¹²¹ Para uma maior compreensão da participação brasileira na MINUSTAH sugere-se as seguintes leituras: 1) Missão Haiti: a visão dos forces commanders (CASTRO, C.; MARQUES, A. Editora FGV, 2019) e 2) Engagement of Military Peacekeepers in Brazilian Politics (2011–2021) (VILLA, R. A. D; PASSOS, A. M. Armed Forced Society, 2022).

concentrar a análise sobre os aspectos de segurança e defesa clássicos, a importância das ações militares adquire o protagonismo no processo, porém é fundamental delimitar quais papéis deste ator serão analisados neste trabalho. As Forças Armadas possuem um papel central nos assuntos de segurança e defesa, porém, a ampliação do conceito de Segurança Nacional, abordado no capítulo 2 deste trabalho forçou a instituição a incorporar a prática da concertação não apenas entre as forças (terrestre, área e naval), mas principalmente entre os outros atores (estatais e privados, nacionais e internacionais) que também se envolvem nesse processo.

A segurança e defesa das fronteiras amazônicas atualmente dependem de ações coordenadas entre as Forças Armadas, mas também com a Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária, Ibama e demais órgãos governamentais que atuam na fiscalização ambiental da Amazônia e na proteção das comunidades indígenas presentes na região. Essa interoperabilidade demanda ferramentas de gestão muito particulares que são determinantes para o sucesso das ações conjuntas empregadas. Uma das características das operações multiagências é justamente a elaboração de estratégias que, além de contemplar todas as agências envolvidas, criem mecanismos que garantam que o trabalho conjunto aconteça, bem como a mensuração dos resultados. Esses atributos somente são alcançados quando há uma gestão com esse olhar da interoperabilidade.

Em consonância com a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) que priorizam a ação das Forças Armadas na defesa do espaço amazônico, o papel central desse processo tem recaído sobre o Exército Brasileiro (força terrestre) que está, fisicamente, mais presente nos processos de monitoramento e controle das fronteiras pelas próprias características do espaço em questão. Para cada um dos desafios de segurança e defesa apresentados neste trabalho há/houve uma operação/ação que envolveu diferentes agências que colocaram o Exército Brasileiro no papel de gestor, traçando as estratégias, criando mecanismos de comando e controle e gerenciando diferentes atores, cada qual com suas respectivas demandas.

Nesse sentido, pretende-se neste capítulo mapear e analisar os aspectos da gestão da Operação Acolhida (migração) e Operação Verde Brasil (desmatamento), bem como a Intervenção Federal no Rio de Janeiro (tráfico), todas criadas, comandadas e geridas pelo Exército Brasileiro. Além disso, por meio delas, identificar possíveis pontos que poderiam ser levados para uma discussão regional, de forma a contribuir com iniciativas cooperativas que visem aumentar o efeito barreira das fronteiras amazônicas.

Para a elaboração deste capítulo foram utilizados relatórios e informações disponibilizadas nas páginas oficiais, todas vinculadas ao site do governo federal, bem como entrevistas realizadas com membros do Exército Brasileiro diretamente vinculados à essas operações/ações. No que se refere às entrevistas é importante ressaltar que o grau de envolvimento dos entrevistados com a gestão das operações/ações era diverso, o que reflete as respostas obtidas.

No caso da Intervenção Federal no Rio de Janeiro foi entrevistado o coronel De Franciscis, que participou ativamente da gestão da operação, sendo responsável, inclusive, pelo documento oficial (Plano Estratégico) utilizado na elaboração deste trabalho. Por estar desde o início na gestão da intervenção e ser um dos responsáveis pela prestação de informações sobre as ações para a mídia e demais partes interessadas, a riqueza de detalhes, principalmente no que se refere aos desafios de gestão foi imensa, pois cada pergunta foi respondida com a percepção de quem participou da intervenção do zero e conhecia bem os propósitos de cada uma das ações planejadas.

Para a Operação Acolhida foi entrevistado um coronel que pediu para não ser identificado. Ele havia acabado de voltar de sua participação na operação, na qual ocupou um posto de gestor na área médica. Esse entrevistado será identificado neste trabalho com o codinome de Tomás. Apesar de ter uma percepção muito apurada sobre a gestão da Operação Acolhida, ao comparar as suas respostas, bem como sua percepção do todo, com as respostas obtidas na entrevista sobre a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, percebe-se uma grande diferença, principalmente, no que se refere aos bastidores da Operação Acolhida. Assim, se na seção sobre a Intervenção Federal no Rio de Janeiro muito se falou nas dificuldades para se arquitetar ações e colocá-las em funcionamento, na seção sobre a Operação Acolhida não há menção sobre a criação da operação propriamente dita, visto que o entrevistado não participou do processo.

Por fim, para a Operação Verde Brasil foi encaminhado um ofício ao Comando Militar da Amazônia, solicitando a indicação de alguma pessoa que pudesse conversar com a autora deste trabalho ou que, ao menos respondesse as perguntas enviadas junto com o ofício. A resposta das perguntas foi obtida por escrito, sem a identificação do entrevistado. Pelo teor das respostas, percebe-se que foi um militar que conhece as características da operação, porém não está muito familiarizado com os detalhes que envolvem sua gestão.

Essa diferença entre os entrevistados acaba por refletir nas informações apresentadas em cada uma das seções, mas não comprometem o objetivo deste trabalho que é o de analisar como o Exército Brasileiro está conduzindo este tipo de operação no país e em que medida sua gestão reflete o aprendizado adquirido durante a MINUSTAH.

4.1 INTEROPERABILIDADE

O conceito de interoperabilidade surgiu em 1949 com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) assinado, originalmente, por doze países e, atualmente conta com trinta nações¹²². Criada como uma aliança militar, a OTAN é um tratado de defesa mútua entre os países membros, de tal forma que o ataque a um país é entendido e respondido como um ataque a todos. Assim, como um princípio fundamental da instituição, é imprescindível que os exércitos dos países membros tenham condições técnicas, operacionais e humanas de atuarem conjuntamente nas operações de guerra. Isso deu início aos debates acerca da interoperabilidade.

Por interoperabilidade entende-se a capacidade de diferentes organizações militares conduzirem operações militares conjuntamente. Por ‘diferentes’ compreende-se as forças (terrestre, aérea e naval), as nacionalidades das organizações militares ou ambas (OTAN, 2006, p.3). Independentemente das diferenças existentes, pela interoperabilidade, pretende-se que as forças, sistemas ou unidades trabalhem conjuntamente, o que exige o compartilhamento de doutrinas e procedimentos, bases e infraestrutura militar, além de conseguirem se comunicar de forma apropriada (OTAN, 2006, p.3).

MOON; FEWELL; REYNOLDS (2008, p. 5) enfatizam que a interoperabilidade reflete a capacidade de fornecer serviços militares para outras forças, unidades ou sistemas, bem como a disponibilidade de também recebê-los de outras organizações militares. Há a necessidade de que existam canais para que essas trocas aconteçam e que, de fato, sejam operadas de forma eficiente.

¹²² Albânia (2009), Bélgica (1949), Bulgária (2004), Canadá (1949), Croácia (2009), República Tcheca (1999), Dinamarca (1949), Estônia (2004), França (1949), Alemanha (1955), Grécia (1952), Hungria (1999), Islândia (1949), Itália (1949), Letônia (2004), Lituânia (2004), Luxemburgo (1949), Montenegro (2017), Holanda (1949), Macedônia (2020), Noruega (1949), Polônia (1999), Portugal (1949), Romênia (2004), Eslováquia (2004), Eslovênia (2004), Espanha (1982), Turquia (1952), Reino Unido (1949) e Estados Unidos da América (1949). Fonte: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>. Acesso em 21 de abr. 2021.

O desenvolvimento de interoperabilidade entre organizações militares é reflexo dos esforços empreendidos nas esferas políticas, tecnológicas e humanas. Para que ela se materialize são necessários acordos que permitam treinamentos conjuntos, compartilhamento de informações, conhecimento mútuo das estruturas e materiais bélicos, desenvolvimento de uma cultura de atuação conjunta e unidade no sistema de comando.

Estudos nacionais e internacionais indicam que, nos países onde o conceito é aplicado, a interoperabilidade inicia-se com os aspectos técnicos, buscando-se conseguir compatibilidade entre os artefatos bélicos, passando para os sistemas, a fim de se obter interconectividade. Depois, evolui-se para as áreas operacionais e organizacionais, que tornam as trocas e o trabalho conjunto possíveis.

Esse olhar evolutivo sobre a interoperabilidade fez com que muitos acordos fossem realizados e muitos recursos financeiros fossem empregados, no sentido de unificar ou padronizar as comunicações e dados das organizações militares para tornar possível o trabalho conjunto. Alguns autores, porém, propõem um novo olhar, indicando que o aspecto humano é o principal e o mais difícil de ser alcançado.

ISPAS; TUDORACHE (2017, p. 162) analisam a importância da interoperabilidade cultural, sugerindo que ela é um pré-requisito para operações militares multinacionais. Os autores indicam que a interoperabilidade cultural não é apenas habilidade de militares de diferentes países de trabalharem de forma conjunta, mas, principalmente, a capacidade de entendimento mútuo em um ambiente multinacional conjunto. Isso engloba as variáveis que permitem aos soldados, de forma recíproca, transmitir e receber comandos. “[...] Por exemplo, os contingentes nacionais podem ter diferentes percepções dos conceitos de intenção hostil, ação hostil, autodefesa etc. (ISPAS; TUDORACHE, 2017, p. 162, tradução nossa¹²³)”.

A interoperabilidade cultural deve ocorrer em todo o contingente militar, inclusive no organizacional. A cultura organizacional dos contingentes nacionais reflete o repertório nacional de cada um dos países e cria um risco na atuação militar conjunta, visto que essas experiências nacionais irão influenciar as decisões tomadas na ação conjunta. Dessa forma, é fundamental que tanto os soldados, quanto os comandantes, saibam atuar conjuntamente, criando um ‘olhar particular’, que pode até refletir as experiências nacionais, mas que não sejam por elas determinado. A construção deste ‘olhar particular’ passa por diversas áreas, sendo que

¹²³ No original: *For example, national contingents can have different perceptions of the concepts of hostile intention, hostile action, self-defense etc.*

algumas dependem de políticas nacionais amplas, enquanto outras passam por acordos e parcerias entre as Forças Armadas dos países envolvidos.

No aspecto político amplo é importante que, internamente, as Forças Armadas possuam interoperabilidade, visto que isso facilita o estabelecimento dessa prática entre Forças estrangeiras. Se há dificuldade para o trabalho conjunto dentro da esfera nacional, a coordenação a nível multinacional tem poucas chances de ser bem-sucedida. Muitas operações militares multinacionais não ocorrem envolvendo todas as forças, justamente, por conta dessa dificuldade de coordenação de comandos e controles entre elas. Normalmente uma das forças assume o comando da operação e aciona as demais para operações de suporte. É justamente isso que permite que os acordos e parcerias ocorram a nível multinacional, de forma a conduzir para a interoperabilidade cultural. Cada uma das forças pode construir arranjos diplomáticos e institucionais com seus parceiros internacionais, o que permite aos comandos e controles eficiência nas operações multinacionais.

Ressalvadas as particularidades, esse debate aplica-se à Amazônia. Conforme visto no capítulo 3 deste trabalho, as características geográficas da Amazônia dificultam o monitoramento das fronteiras, ocasionando diversos ilícitos na região. Foram detalhados apenas três ilícitos que ocorrem nas suas fronteiras (tráfico de drogas, migração e desmatamento), mas sabe-se que há outras atividades criminosas. Em comum, todas elas apresentam mecanismos de organização, que possibilitam a conexão entre diferentes elos/agentes no âmbito local, regional e internacional.

O tráfico de drogas, por exemplo, conta com articulações que se estendem desde os arranjos locais, como por exemplo a articulação entre os produtores e as organizações que concentram a venda, entre eles e os moradores que habitam as áreas de produção e venda das substâncias, entre os transportadores e os agentes de fiscalização, entre o mercado local, regional e internacional, entre os agentes criminosos e as esferas políticas, dentre outros. Esses fatos indicam uma atividade complexa, robusta, local, regional e internacional.

O mesmo ocorre nos processos migratórios e no desmatamento. Para o caso das migrações clandestinas, a organização envolve as rotas, os coiotes, as portas de entrada utilizadas pelos migrantes, os possíveis empregos e locais de residência, dentre outros. As rotas são pensadas para escapar da fiscalização e exigem uma rede de informações que indicam onde a fiscalização está atuando com maior frequência. Como a região amazônica é vasta, não há fiscalização em todos os pontos o tempo todo, isso faz com que as redes encarregadas de

coordenar a entrada ilegal dos migrantes tenham que estar atualizadas das passagens mais ‘fáceis’ e de reorganizar os fluxos de saída e entrada.

O desmatamento, assim como o tráfico de drogas, precisa coordenar o mercado produtor com o mercado consumidor, monitorar as operações de fiscalização, identificar e planejar quais redes de transporte serão utilizadas para escoar a madeira extraída de forma ilegal do país (tanto para o mercado interno quanto para o mercado externo), identificar formas de burlar as certificações ambientais exigidas para esse tipo de mercadoria, dentre outros desafios.

Apesar de utilizar mão-de-obra bastante precária, a estrutura gerencial dessas atividades ilícitas é bastante ampla, o que indica um elevado grau de organização por trás dessas ações. Se a atividade ilícita é, em seu aspecto gerencial, altamente organizada, como estruturar forças de combate a tais ilícitos sem envolver instituições governamentais com experiência bem-sucedida de gestão?

4.2 INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO¹²⁴

Dentre os ilícitos escolhidos, o tráfico de drogas é o que, atualmente, possui maior penetração em território nacional. Apesar de o fato originador (tráfico) ocorrer nas fronteiras e ter como destino os mercados dos Estados Unidos e da UE, uma parte da droga permanece no país e abastece uma rede criminosa que atua de forma bastante ostensiva nas grandes cidades brasileiras como Rio de Janeiro e São Paulo.

No caso específico do Rio de Janeiro há três facções (Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos) que disputam, entre si, pelo controle do tráfico, o que promove enfrentamentos violentos dentro da cidade e não se reduzem às regiões periféricas. Para tentar minimizar os conflitos, diversas operações como a do Morro do Alemão (ocorrida em 2007 em ação coordenada pela polícia militar) e da Maré (ocorrida em 2017 e conduzida pelas Forças Armadas) foram empreendidas. Entretanto, os efeitos foram limitados, isso significa que, enquanto a polícia militar ou o exército está no morro, as atividades relativas ao tráfico são inibidas, mas retomadas assim que a ocupação acaba.

¹²⁴ As informações para a realização desta parte do trabalho foram obtidas por meio de uma entrevista com o Coronel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos, que em 2018 chefiou a equipe técnica de Planejamento Estratégico e Gestão em apoio ao Gabinete de Intervenção Federal/RJ. A entrevista foi realizada de forma remota em 28 de out. de 2021.

Em 2009 o Comitê Olímpico Internacional (COI) escolheu a cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016. A escolha foi bastante comemorada no Brasil, visto que a Olimpíada é o evento esportivo com maior cobertura mundial e, justamente por isso, tem o potencial de projetar internacionalmente uma cidade e um país. A construção da infraestrutura para os jogos (construção de arenas, cidade olímpica, melhorias na infraestrutura de transporte dentre outras) consumiu aproximadamente R\$ 7,1 bilhões¹²⁵, partilhados entre a iniciativa privada, governo federal, estadual e municipal. Apesar de a maior parte ter sido desembolsada pela iniciativa privada e pelo governo federal, os custos das obras e a má gestão do governo estadual levaram o estado do Rio de Janeiro ao colapso financeiro, paralisando o aparato estatal de combate à criminalidade. Esse problema financeiro, associado às atividades e disputas das diferentes facções criminosas presentes na cidade elevaram a criminalidade e os confrontos com a polícia, tornando a manutenção da segurança pública um desafio.

Como relatado nas seções anteriores, a GLO confere às Forças Armadas o poder de polícia em uma determinada região para tentar conter os problemas de segurança e reestabelecer a ordem pública. No caso específico do Rio de Janeiro, a falta de recursos financeiros, primeiramente, ocasionou atraso dos pagamentos de alguns benefícios para os funcionários públicos (13º salário, férias etc.), passou para atrasos nos pagamentos e culminou com o sucateamento da infraestrutura operacional da polícia. O ápice foi a falta de recursos financeiros para a compra de combustível às poucas viaturas que estavam operando.

Com a falta do policiamento ostensivo a percepção de segurança diminuiu e a criminalidade aumentou. Sem recursos para combater a criminalidade, o efetivo da polícia começou a reduzir. Diversos policiais solicitaram afastamento ou foram direcionados para atividades administrativas, operacionalmente mais baratas e seguras. Esse cenário foi a motivação para que o governador do estado do Rio de Janeiro solicitasse a aplicação da GLO em julho de 2017.

Com a GLO implantada, as Forças Armadas passaram a fazer o papel de polícia no estado, atuando quando solicitada pelo governador. A situação tornou-se caótica em fevereiro de 2018, quando no carnaval, sem nenhuma das autoridades civis presentes no estado (prefeito e governador encontravam-se fora do país) houve um surto de violência, a qual teve ampla

¹²⁵ <https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/custo-dos-jogos-olimpicos-do-rio-e-atualizado-e-chega-a-r-41-bilhoes.ghtml>. Acesso em 31 de out. de 2021.

cobertura internacional. Três dias após o fim do carnaval (16/02/2018) foi decretada a intervenção federal no Rio de Janeiro.

A intervenção federal no Rio de Janeiro foi a primeira desde a promulgação da constituinte de 1988, o que despertou bastante interesse e dúvidas na sociedade brasileira. No momento da assinatura do decreto, o presidente Michel Temer declarou que o crime organizado quase havia tomado conta do estado do Rio de Janeiro e que a intervenção era um sinal do governo federal de que o crime organizado seria enfrentado e derrotado.

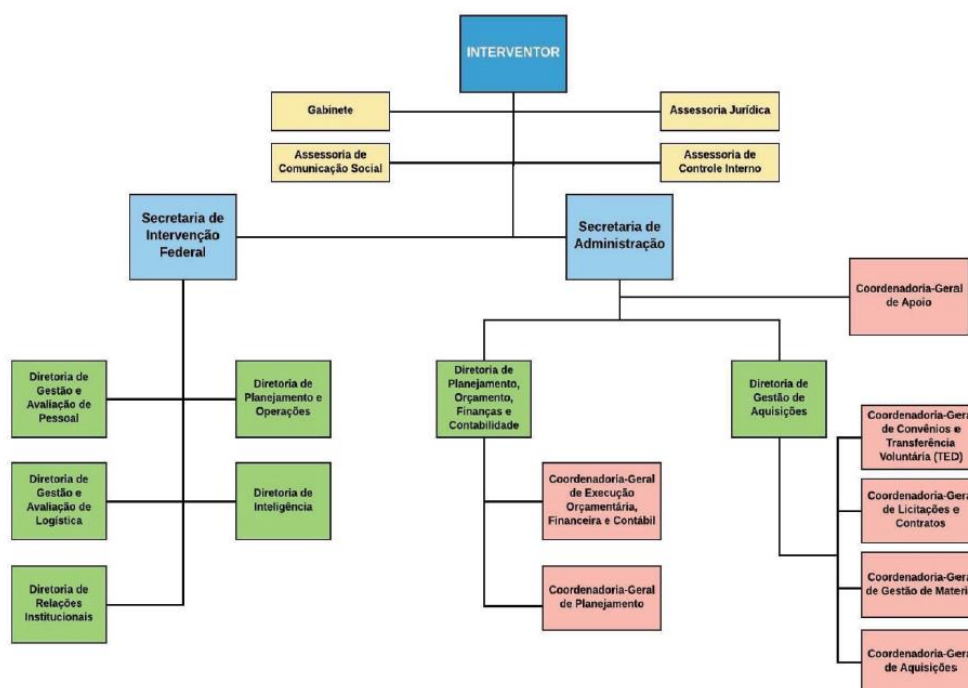
Na prática a intervenção significava a existência de dois governadores no estado, o eleito, ainda responsável pelo orçamento e demais funções governamentais, e o interventor, encarregado da segurança, que engloba as polícias civil e militar, os bombeiros e a estrutura de administração carcerária. O interventor pode ser qualquer pessoa, não sendo necessário ser alguém vinculado às Forças Armadas, porém foi escolhido à época o General Walter Souza Braga Netto, comandante do Comando Militar do Leste (CML), que delegou as atividades de gestão da intervenção para os militares fluminenses. Assim, o General Richard Nunes, que estava no comando da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), foi destacado para a Secretaria de Segurança do Estado, incorporando na parte da gestão membros de observatórios e militares ligados à ECEME. Criou-se, então, uma parceria entre o Gabinete de Intervenção e o CML, que desenvolveram as ações da intervenção conjuntamente com o Ministério da Defesa, o Extraordinário da Segurança Pública e o Gabinete da Segurança Institucional da Presidência da República.

A intervenção não foi planejada, e não pode por isso ser chamada de operação. Não havia um plano previamente concebido para a sua execução, o que resultou, inicialmente, no silêncio completo do interventor, fato bastante criticado pela mídia na época.

Enquanto se construía um plano e se definiam as estratégias de gestão, o interventor utilizou as ferramentas da GLO para entregar ações concretas para a sociedade (aumento das rondas policiais e redução da criminalidade nas ruas). Na prática ninguém sabia o que esperar da intervenção, nem tampouco como ela ocorreria. Usando a GLO, foi ampliada a presença do exército nas ruas da cidade, tentando reestabelecer a percepção de segurança perdida durante o carnaval. Foram necessários dois meses para estruturar as ações e os mecanismos de comando e controle a serem aplicados, período no qual as ações realizadas no Rio de Janeiro ocorriam pela GLO e não pela intervenção.

Após a definição do plano e das estratégias de gestão, a intervenção federal foi estruturada conforme organograma abaixo.

Figura 1. Organograma da Intervenção Federal do Rio de Janeiro



Fonte: RAMOS; SILVA; e SANTOS, 2018, p. 9

Do ponto de vista operacional a estrutura da intervenção federal foi dividida em duas áreas distintas, uma responsável pela gestão propriamente dita (Secretaria de Intervenção Federal) e outra pela execução orçamentária da intervenção (Secretaria de Administração). É importante observar que, pelo organograma as duas secretarias se encontram em posição de igualdade hierárquica, porém a Secretaria de Administração controlava os recursos liberados para a intervenção e executava o orçamento. Cabia à Secretaria da Intervenção Federal as decisões estratégicas de como e onde empregar os recursos financeiros, ou seja, na prática havia uma relação de subordinação entre as secretarias.

Segundo RAMOS; SILVA; e SANTOS (2018, p.11) as ações discutidas e planejadas foram divididas em duas frentes, uma de curto prazo, com características emergenciais e outra de médio e longo prazo, considerada estruturante. As ações estruturantes concentravam-se,

principalmente, nas áreas de pessoal, inteligência, logística, planejamento, operações, administração, finanças e relações institucionais. Pretendia-se assim, executar operações que promovessem efeitos imediatos na segurança pública do estado do Rio de Janeiro (emergenciais), ao mesmo tempo em que se traçavam planos para modificar a forma como a segurança no estado era realizada (ações estruturantes).

Houve uma delimitação da esfera de atuação das diversas instituições envolvidas. As ações de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública, segurança viária e infraestruturas críticas, polícia judiciária, polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, inteligência e defesa civil ficaram a cargo da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Guarda Municipal, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil e Militar, que já eram responsáveis por essas ações de segurança pública antes da intervenção. As operações aéreas, algumas operações de logística, o policiamento ostensivo e a condução de operações especiais (realizadas com tropas especializadas das Forças Armadas) e de assistência militar (protocolos de entendimento e de coordenação institucional) foram consideradas operações de Defesa, ficando sob responsabilidade dos Comandos Conjuntos das Forças Armadas. Tais operações haviam sido ativadas pelo GLO, mas foram utilizadas durante a intervenção. Conjuntamente às duas operações (segurança pública e defesa) foi aprimorado o aparato de inteligência para propiciar maior eficácia das estratégias elaboradas (RAMOS; SILVA; SANTOS, 2018, p.11).

Os documentos oficiais da intervenção, como por exemplo o Plano Estratégico, enfatizam a experiência do Exército Brasileiro em gestão pública.

A metodologia aplicada na elaboração deste plano tem como base o Modelo de Excelência na Gestão Pública do Exército Brasileiro (MEGP-EB) adaptado e customizado ao caráter extraordinário da Intervenção Federal na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. O planejamento de gestão do GIF/RJ tem um caráter integrador e de complementariedade aos demais planos de gestão das secretarias de governo da área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro [...] (RAMOS; SILVA; SANTOS, 2018, p.11).

No caso específico da intervenção federal, coube ao interventor definir os pilares básicos das decisões e ações implementadas que acabaram por refletir os procedimentos de gestão aplicados pelo Exército Brasileiro em operações de grande impacto social.

Após um estudo detalhado dos problemas de segurança pública do estado, foram definidas as bases sobre as quais os valores e princípios da intervenção seriam aplicados e, a partir delas, procurou-se propor um conjunto de ações possíveis de serem executadas durante a vigência da intervenção, com métricas de acompanhamento dos resultados obtidos em cada

uma delas. O cumprimento dos prazos estipulados também foi alvo de monitoramento e, no caso da intervenção, foi crucial visto que seu prazo final era 31/12/2018.

Para cada ação planejada foi feita uma previsão orçamentária, com propostas de aquisição de equipamentos e mudanças na forma como os processos eram conduzidos. Tanto os equipamentos quanto as mudanças comporiam o legado deixado pela intervenção (Plano Legado) e foi criado um Plano de Transição que nortearia a transferência da administração das Forças Armadas para as instituições de segurança pública e a própria máquina administrativa do estado.

Segundo RAMOS; SILVA; SANTOS (2018, p.22-23) foram definidos cinco objetivos estratégicos: i) diminuição dos índices de criminalidade; ii) recuperação da capacidade operativa dos órgãos de segurança pública; iii) articulação das instituições dos entes federativos; iv) fortalecimento do caráter institucional de segurança pública e do sistema prisional; e v) melhoria da qualidade e da gestão do sistema prisional. O primeiro objetivo seria alcançado quando os índices de letalidade violenta, roubo de rua, de veículos e de carga fossem reduzidos. O aperfeiçoamento da doutrina, melhorias na organização, no adestramento, na educação, em pessoal, em material e em infraestrutura seriam necessários para garantir que o segundo fosse atingido. A articulação entre as instituições (iii) seria realizada por meio do estabelecimento de protocolos de segurança pública, bem como o compartilhamento de responsabilidades. O quarto objetivo seria alcançado na medida em que as ações envolvendo a segurança pública e o sistema prisional fossem realizadas com um perfil mais técnico, apresentando menor interferência política. Por fim, o último objetivo seria alcançado por meio da utilização de tecnologias que reestruturariam tanto a parte organizacional quanto a de infraestrutura do sistema como um todo.

O Plano Estratégico¹²⁶ faz um detalhamento profundo sobre as ações empregadas para alcançar cada um dos objetivos listados acima. São apresentadas ações específicas para os itens oriundos dos cinco objetivos, as metas, os indicadores de desempenho, as propostas de ações emergências e estruturantes. A forma de apresentação são planilhas que se desdobram em outras planilhas, utilizando técnicas e procedimentos usualmente empregados por consultorias de processos ou empresas privadas. Como as planilhas encontram-se padronizadas, é muito fácil explorar ações específicas no documento. São 52 páginas de planilhas, ou seja, 63% do documento é destinado para detalhar cada uma das ações empreendidas durante a intervenção.

¹²⁶ Disponível em: <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-estrategico-gif.pdf>. Acesso em 23 de nov. de 2021.

Como o objetivo deste trabalho é mostrar as estratégias de gestão utilizadas e não analisar todos os resultados obtidos em todas as ações empregadas, tais informações não serão aqui abordadas.

É importante salientar que houve preocupação com os aspectos legais das ações empregadas, bem como a dignidade humana, que foi abordada no planejamento da intervenção, na tentativa de reduzir os impactos das ações na população, principalmente a que vive nos morros cariocas e, com isso, evitar uma rejeição popular à ação militar.

4.2.1 Desafios de Gestão na Intervenção Federal do Rio de Janeiro

A Intervenção Federal no Rio de Janeiro, conforme apontado, envolveu diversas agências, notadamente as vinculadas à segurança pública. Dado o ineditismo da ação, houve grande interesse por parte da mídia nacional e pelos especialistas na área de segurança pública, o que levou o gabinete de gestão da intervenção a criar uma infraestrutura destinada à comunicação e ao diálogo com a sociedade civil. De Franciscis aponta que essa necessidade, cada vez mais frequente nas operações multiagências executadas pelo Exército Brasileiro, se constituem uma mudança significativa dentro da força, que vê como fundamental o intercâmbio de ideias e de resultados, mas ainda está se estruturando em busca de uma forma mais assertiva de concretizar esses laços.

Como a intervenção não havia sido previamente estruturada, procurou-se utilizar o que já existia em funcionamento e poderia ser facilmente adaptado frente às novas demandas. A ECEME havia criado em 20/09/2017 o Observatório Militar da Praia Vermelha (OMPV) que tinha por objetivo:

[...] realizar estudos políticos e estratégicos de interesse da área militar, em particular do Exército, [...] dando um tratamento multidisciplinar a essas questões, [...] o OMPV se propõe a realizar o acompanhamento do cenário geopolítico definido em áreas temáticas de interesse, sob a ótica das Ciências Militares, produzindo e divulgando conhecimento de modo contínuo e oportuno referente aos assuntos que tenham aderência aos interesses do Exército, em especial aos que impactam no estudo do preparo e do emprego da Força Terrestre (Fonte: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/apresentacao>. Acesso em 02 de nov. de 2021).

Dessa forma, havia uma estrutura de captação, tratamento e divulgação de dados e informações em funcionamento na escola. Isso permitiu que, a partir da experiência do observatório, bem como o envolvimento dos militares a ele vinculados, fosse pensada uma estratégia de comunicação entre as ações de gestão e a sociedade civil. O resultado desse processo foi a criação de uma página na internet

(<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/conheca-o-gabinete/conheca-o-gabinete-da-intervencao-federal>), destinada, exclusivamente, para a divulgação dos principais documentos e informações sobre a intervenção como um todo.

A primeira necessidade imposta pela intervenção foi a de criar uma coordenação com todas as agências de segurança (e algumas agências não vinculadas à segurança como por exemplo o Tribunal de Contas da União – TCU –) municipais, estaduais e federais. Havia, por exemplo, operações/ações com a Polícia Federal nas estradas federais do Rio de Janeiro, com a polícia de São Paulo, com a do Espírito Santo, com as guardas municipais de alguns municípios que não estavam diretamente envolvidos na intervenção, com os demais membros dos órgãos intervencionados, com o Ministério Público Federal, TCU dentre outras. A intervenção se constituiu em um conjunto de ações planejadas pelo gabinete do interventor, porém executadas por um grupo multiagências normalmente desvinculados das Forças Armadas.

De Franciscis aponta que essa é uma realidade do contexto atual, que coloca, inclusive, nas operações de guerras tradicionais, a necessidade de trabalhar de forma coordenada com segmentos externos ao militar. Quando questionado se a percepção dessa realidade e o preparo do Exército Brasileiro para com ela lidar estava relacionado com a experiência adquirida na gestão da MINUSTAH, inicialmente o entrevistado respondeu negativamente. Porém, ao longo da entrevista, concedeu informações importantes sobre a influência da participação brasileira na Missão de Paz no Haiti e, ao final, reconheceu seu impacto na gestão das Forças Armadas de forma geral, através da seguinte afirmação: “quando olhamos as fotos das tropas brasileiras no Haiti é impressionante observar que todos os soldados seguram o fuzil da mesma forma”.

Um dos grandes desafios deste trabalho multiagências é a prontidão, visto que nem sempre as ações por elas executadas ocorrem no tempo e no prazo necessário. Há também um descompasso entre as necessidades de ação e dedicação exclusiva de algumas pessoas com a estrutura burocrática do governo no que se refere à criação de cargos. Do ponto de vista operacional, o que está implícito nesse descompasso é como o interventor de fato consegue começar a criar uma estrutura gestora que possa iniciar os trabalhos. Do ponto de vista teórico não se pode imaginar o interventor adentrando diversas agências e retirando pessoas de seus postos de trabalho sem propostas concretas de remuneração e cargos. Isso ajuda também a explicar o motivo de terem sido alocados tantos militares para funções chaves da intervenção,

visto que a estrutura militar já contempla e está preparada para esse deslocamento contínuo¹²⁷. De Franciscis aponta que os cargos do interventor e do secretário de segurança pública oficialmente saíram quase três meses depois do início da operação. Considerando-se que esses eram os dois cargos mais importantes da intervenção como um todo, pode-se imaginar como a montagem da equipe foi um desafio para o Gabinete da Intervenção Federal, principalmente para as áreas mais cruciais como as células de inteligência e de logística. A saída, determinada pelo interventor, foi a retirada compulsória de pessoas de seus postos de trabalho para compor a equipe operacional da intervenção.

Esse processo, aliado à finitude da intervenção foi uma das grandes dificuldades. A gestão de algo que não tem passado e tem data para acabar (31/12/2018) cria desafios de organização de equipes, visto que implicitamente está se trabalhando no que não tem futuro.

Outro aspecto importante no que se refere à gestão da intervenção federal do Rio de Janeiro foi a expectativa criada em alguns segmentos da sociedade civil que se materializou em demandas diretas por ações específicas. Os setores econômicos, principalmente da cidade do Rio de Janeiro, começaram a apresentar suas necessidades no quesito segurança pública. Hotéis, bares, restaurantes, locais turísticos, entidades representativas de bairros e comunidades, dentre outros, estabeleceram canais de comunicação com o gabinete de gestão a fim de detalhar suas experiências negativas com as falhas de segurança, expondo o impacto da violência em seus negócios e o que era urgente ser feito a fim de conter os danos econômicos.

De posse das informações, dos dados recebidos das agências de inteligência, da própria vivência e conhecimento dos problemas da cidade (boa parte dos militares envolvidos na gestão eram cariocas), das informações coletadas nas pesquisas realizadas na ECEME e a experiência em operações de gestão organizadas ou lideradas pelo Exército Brasileiro, o gabinete de gestão investiu os três primeiros meses na criação do Plano Estratégico da Intervenção. O objetivo principal do plano era o de identificar a teia de informações, situações e conexões que eram apresentadas ao interventor.

A ausência de planejamento prévio (que descaracteriza a intervenção como operação) com o envolvimento explícito do exército¹²⁸ é apontado pelo entrevistado como um dos maiores erros da intervenção. Por se tratar de uma medida drástica e antipática, era fundamental que a

¹²⁷ Dentro das Forças Armadas há procedimentos claros para as transferências de militares dentro do território nacional. Das três forças existentes, a terrestre é a que mais apresenta essa mobilidade, visto que é a que possui maior presença e é a que mais necessita do conhecimento e vivência geográfica das diversas realidades e particularidades do país.

¹²⁸ De Franciscis aponta durante a entrevista o impacto que a indicação do General Braga Netto, general 4 estrelas membro do alto comando exposto, automaticamente insere-se o exército, enquanto instituição, dentre da intervenção.

intervenção tivesse sido encarada e executada como uma operação, sendo programada com antecedência antes de ser anunciada ao país, o que evitaria desgaste e entrave. Havia alguns obstáculos legais que impediam o avanço das agendas e ações operacionais elaboradas e isso deveria ter sido equacionado antes.

A existência de dois governadores para o estado do Rio de Janeiro constitui-se também como um desafio para a gestão da intervenção. Da forma como foi executada, o interventor ficou responsável apenas pelos aspectos de segurança pública, enquanto o governador do estado cuidava das demais áreas, inclusive as financeiras. Assim, as operações e planos criados pelo gabinete da intervenção dependiam dos recursos que se encontravam em poder do governador do estado. Em última instância era o governador que, inclusive, liberava os recursos para os pagamentos dos policiais que eram parte importante da intervenção, porém só agiriam mediante o recebimento de seus honorários.

Enquanto as questões de planejamento e de gestão eram debatidas e criadas, era fundamental que a população do Rio de Janeiro e a opinião pública do Brasil comesçassem a sentir os impactos positivos da intervenção, ou seja, percebessem a materialização da decisão legal em ações conduzidas pelo exército. A experiência do exército com operações de grande impacto indicava que não seria prudente queimar etapas, mesmo que isso atrasasse o início das ações planejadas, principalmente porque se pretendia criar um conjunto de ações que pudesse ser mantido mesmo após o fim da intervenção e conseqüente saída do exército da gestão das decisões e estratégias. Assim, criar um conjunto de ações que envolvesse diversos órgãos públicos e civis requeria o desenvolvimento de planos que deveriam permitir sua autonomia, visto que o exército não os executaria para sempre. O treinamento torna-se essencial, mas é uma ferramenta que requer tempo para ser planejada. A saída encontrada foi aprofundar a GLO, aumentando por meio dela o efetivo nas ruas e as operações de grande impacto na mídia, trabalhando mais com a percepção de segurança do que com os aspectos de segurança propriamente dito. Para os agentes externos a sensação que se tinha era de que a intervenção estava surtindo efeitos, mas na prática era a GLO sendo mais expressiva, visto que a polícia do Rio de Janeiro havia parado completamente.

De Franciscis relata que a polícia já estava com uma atuação muito limitada antes do carnaval de 2018 e, durante o evento, parou completamente. Apesar de legalmente a polícia não poder parar, as ações não ocorriam e a justificativa era a falta de infraestrutura para realizar as atividades. Quando se solicitava a intensificação de patrulhamento no Leblon, por exemplo, a

polícia argumentava que não seria possível, visto que só havia uma viatura para cobrir a região. A lista de argumentos era imensa, indo de falta de viaturas, munição e até efetivo.

Sobre o efetivo De Franciscis relata que à época do carnaval de 2018, aproximadamente 30% do efetivo policial do Rio de Janeiro encontrava-se cedido para o Tribunal de Justiça, 40% estava em afastamento médico, restando para a cidade apenas 30% do efetivo para cumprir todas as atividades de segurança pública. Sobre as questões médicas não se tem informação detalhada sobre as enfermidades que motivavam o afastamento, mas sabe-se que não estão relacionadas exclusivamente com invalidez, o que indica um componente psicológico. A percepção do Gabinete de Gestão da Intervenção era que deveriam ser adotadas medidas para estimular o retorno dos policiais ao batalhão para que recebessem o treinamento apropriado, a fim de atuarem de forma segura quando a intervenção terminasse.

Esse conjunto de desafios iniciais reafirmam a experiência de gestão do exército na estruturação de operações e ações de grande impacto, principalmente social. “Ela foi estruturada, na fase inicial, foi na *expertise* de exército, que recebe, arruma e vamos lá (De Franciscis, 28/10/2021)”.

Ao ser decretada a intervenção, o General Braga Netto recebeu uma enorme quantidade de solicitações e pedidos relacionados à segurança pública. Todas as áreas administrativas do estado do Rio de Janeiro encaminharam suas necessidades, que se juntavam às solicitações de instituições ligadas aos direitos humanos e da mídia. Todos desejavam ouvir do interventor seus planos. Assim, a primeira ação envolvendo diretamente a gestão foi a criação de um corpo de militares, com experiência em operações e acadêmicas para coordenar as ações e, principalmente, comunicá-las para a mídia e para a sociedade. Era fundamental, na percepção dos responsáveis pela intervenção, que as informações chegassem de forma clara para a população, a fim de diminuir as críticas que, claramente, seriam direcionadas às ações. Muitos oficiais vinculados à ECEME foram chamados para compor esse grupo de apoio ao interventor e isso ocorreu logo na primeira semana, tendo como função o acompanhamento das narrativas da conjuntura e entregando produtos de esclarecimento para os diversos setores da sociedade.

Tem-se aqui algo recorrente nas operações analisadas ao longo desse capítulo, que é a preocupação com a entrega de informações detalhadas sobre o que está sendo feito para os atores externos às Forças Armadas. Esse entrevistado, em particular, visto que se encontrava dentro da cúpula de gestão da intervenção, foi questionado se isso era uma prática usual do exército, pois nas guerras não se tem espaço nem interesse para esse tipo de ação, classificadas

como informações sigilosas ou sensíveis¹²⁹. A resposta do entrevistado a esse questionamento é de extrema importância para esse trabalho, ele claramente aponta para uma mudança na forma de atuação das Forças Armadas.

Autora: Esse diálogo que foi surgindo e foi necessário acontecer [com a sociedade civil] ele não é uma prática, quando, por exemplo, tem uma operação militar clássica não é?

Entrevistado: Eu acho que vai virar. Esse aprendizado hoje, um dos grandes aprendizados que nós tivemos na intervenção [federal] é de nós termos uma comunicação estratégica. [...] Esse modelo é nosso. E esse modelo nosso ele começa a ser colocada mais em evidência no momento em que a gente começa a trabalhar em organismos multilaterais (Informação verbal¹³⁰).

De Franciscis é enfático ao apontar que esse aprendizado antecede a MINUSTAH e que a cada operação empreendida pelas Forças Armadas no exterior e, mesmo no Brasil, aumenta-se esse aprendizado. Para o entrevistado, ao posicionar a MINUSTAH como ‘um divisor de águas’ incorre-se em um erro de se acreditar que o Exército Brasileiro nasceu a partir dessa missão e desconsiderar assim o histórico da instituição. A respeito deste assunto faz-se necessário salientar que, como apontado anteriormente neste trabalho, a MINUSTAH não foi a primeira operação brasileira internacional, seja em combates seja nas missões de paz da ONU. O grande diferencial frente às demais é que o processo de comando, ou seja, a elaboração das estratégias e a sua gestão ficaram a cargo do Exército Brasileiro, algo inédito para o país dentro das missões de paz até aquele momento. De seguidor de ordens e diretrizes, a cúpula do Exército Brasileiro passou para a função de estrategista e gestor em um contexto de conflito profundo e extremamente combativo e, principalmente, teve que lidar com a interoperabilidade entre exércitos de outros países. Tem-se como hipótese principal deste trabalho que essa função foi fundamental para o desenvolvimento e aprimoramento de estratégias de gestão por parte do alto comando do exército. Foram difundidas dentro da força terrestre e se tornaram um pilar importante sobre o qual as operações de grande impacto conduzidas no país são planejadas e desenvolvidas, como foi o caso da intervenção federal.

O Plano Estratégico da Intervenção¹³¹, documento norteador, foi entregue após 100 dias da declaração da intervenção, sendo criado por uma motivação específica. Como relatado anteriormente, o interventor ficou responsável apenas pela área de segurança, ficando o governador do estado responsável ainda pelas finanças. Após a declaração da intervenção e

¹²⁹ Nos conflitos contemporâneos, a mídia tem ocupado um papel de destaque na descoberta e divulgação das ações executadas pelos exércitos, por meio de reportagens investigativas que se por um lado revelam muitas informações, por outro o fazem num horizonte temporal longo.

¹³⁰ Entrevista concedida via webex em 28 de out. de 2021.

¹³¹ Disponível em <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-estrategico-gif.pdf>. Acesso em 23 de nov. de 2021.

formação do Gabinete de Gestão conseguiu-se estimar que o estado necessitava de aproximadamente R\$ 2 bilhões para reorganizar a estrutura de segurança pública. A liberação dos recursos necessitava da aprovação do Congresso que, após debates e arranjos políticos conseguiu aprovar a liberação de R\$ 1,2 bilhões. Com o orçamento aprovado, o passo seguinte seria a liberação das verbas para que o dinheiro de fato pudesse ser gasto. O caminho usual seria o depósito desse montante nas contas do estado, porém a incapacidade de gestão financeira, bem como as dívidas acumuladas impossibilitavam tal arranjo. O estado do Rio de Janeiro possuía diversos credores e encontrava-se com diversos bloqueios em suas contas bancárias. Qualquer valor que entrasse nas contas seria consumido pelas dívidas¹³² e bloqueios e ações judiciais existentes. Portanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) não autorizou a liberação dos recursos, alegando que se isso ocorresse a intervenção na prática não ocorreria.

O TCU recomendou a criação de uma Unidade Gestora¹³³ (UG) e de um planejamento dos gastos. De Franciscis relatou, durante a entrevista, que estava presente na reunião com o TCU e alertou que essa já era a metodologia de trabalho utilizada pelo exército. Uma vez feito o planejamento, os recursos eram gastos respeitando as previsões realizadas, o que levou o TCU a solicitar, então, a criação de um documento detalhando todos os gastos. Havia um descompasso entre os documentos elaborados pelo exército para a realização de suas operações e as exigências e expectativas do TCU, pois o grau de detalhamento solicitado, aparentemente, foi maior do que os exigidos internamente pelo exército. O documento solicitado foi entregue no dia 100 da intervenção e se tornou o pilar de todas as ações, bem como dos demais documentos dela derivados, como, por exemplo o planejamento financeiro e orçamentário solicitado pelo TCU. Apesar de sua criação ter sido motivada por aspectos financeiros, o plano não se restringe apenas a esse fator, contemplando também ações operacionais e sociais. Segundo o entrevistado, o plano foi seguido à risca e foi aprovado pelo TCU em 2020.

Como essa era a primeira intervenção pós Constituição de 1988, o documento foi criado do zero, pois nada do que estava sendo feito e pensado tinha sido anteriormente escrito ou realizado. A partir dele foram originados outros planos, como por exemplo o Plano de Gestão do Conhecimento e o Plano de Aquisições.

¹³² O estado do Rio de Janeiro se encontrava em uma situação financeira tão crítica que tanto os salários dos servidores quanto as aposentadorias encontravam-se atrasadas. A justiça é extremamente rigorosa com o pagamento de salários e aposentadorias, o que significa que se os recursos fossem entregues ao governador seriam utilizados para pagar as despesas correntes.

¹³³ Os quartéis são UGs, mas existem outros exemplos dessas unidades. O que caracteriza a UG é um CNPJ que confere autonomia para executar um orçamento liberado pelo governo federal. A UG responde legalmente pelos recursos por ela geridos.

De Franciscis relata como esse documento foi criado.

Onde estava escrito? Em lugar nenhum. Nem sempre vamos encontrar Cabral. O que vale são os fundamentos. Você tem que buscar os fundamentos e achar como trabalhando esses fundamentos você consegue encontrar ferramentas que ajudem você a resolver seus problemas. O problema é sempre inédito. (Informação verbal¹³⁴).

Outro desafio imposto à gestão da intervenção foi a hierarquização das demandas, bem como o gerenciamento das pressões inerentes ao processo para que todas as solicitações fossem acatadas. Por ser um processo de grande impacto e intensa expectativa, diversos atores se viram envolvidos ou afetados pela intervenção e para cada um deles suas requisições eram urgentes e fundamentais e, portanto, deveriam ser atendidas. Hierarquizar as demandas setoriais de acordo com o planejamento estratégico estabelecido tornaram-se um grande desafio.

Pelas características das demandas recebidas pelo Gabinete da Intervenção pode-se agrupá-las em três categorias: demandas práticas que sinalizavam a confiança na intervenção, demandas que demonstravam desconfiança e demandas que solicitavam dados para difundi-los na sociedade, bem como para monitorar as ações realizadas.

Na primeira categoria encontravam-se todas as associações de classe (rede hoteleira, associações de bairros, bares e restaurantes, dentre outros) que passaram a buscar o Gabinete de Intervenção para resolver seus problemas cotidianos. Para esses setores, a intervenção era vista como algo positivo, que traria a segurança pública necessária para a retomada de suas respectivas atividades econômicas.

Na segunda categoria o entrevistado não revelou quais setores eram, mas deixou claro que havia segmentos que pareciam desejar que não houvesse mudanças e criticava bastante as ações.

Já na terceira categoria incluem-se os diversos observatórios criados para garantir transparência e governança por parte da sociedade civil. Tais observatórios, segundo o entrevistado, solicitavam informações que, uma vez trabalhadas, eram disponibilizadas para consulta pública em suas respectivas bases de dados. Universidades, ONGs e até a Câmara do Rio de Janeiro¹³⁵ resolveram criar observatórios próprios, solicitando aos responsáveis pela disseminação das informações dados específicos que muitas vezes nem estavam sendo utilizados no planejamento da intervenção. A preocupação maior desses observatórios era o uso

¹³⁴ Entrevista concedida via webex em 28 de out. de 2021.

¹³⁵ Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro (Olerj) <http://olerj.camara.leg.br/>

excessivo da violência por parte do exército durante a intervenção, além de possíveis investigações que poderiam atingir diversas áreas administrativas do Rio de Janeiro.

[...] havia um enorme medo, cuidado, de que nós fossemos fazer a degola, que nós fossemos entrar fazendo barbaridades, mas foi exatamente o contrário. Nós entramos com o perfil de gestão, tentando resgatar dentro dos órgãos existentes aquilo que eles tinham de bom. [...] Em 10 meses ou eu cuido da segurança pública ou eu faço a caça às bruxas. [...] O decreto falava que era para acabar com a corrupção na polícia? Mandar todos (embora)? Não. O decreto falava que era para diminuir os índices de violência e aumentar a sensação de segurança pública. (Informação verbal¹³⁶).

De Franciscis aponta que apesar de todo o empenho para se criar um vínculo de comunicação e de trabalho com os diversos setores da sociedade civil, aparentemente o engajamento foi bastante superficial. Tais setores não se manifestaram quando, no dia seguinte ao fim da intervenção, o governador do Rio de Janeiro, bem como outras autoridades iniciaram um processo de desmonte da estrutura criada pela intervenção. Aqui tem-se uma questão preocupante, visto que o legado da intervenção seria justamente a criação e operacionalização de uma estrutura administrativa que permitisse o apropriado manejo das questões de segurança pública no Rio de Janeiro. Tal estrutura foi desenhada pelo Gabinete da Intervenção e centrou-se, basicamente, no treinamento das tropas e na mudança dos processos burocráticos e administrativos existentes no Rio de Janeiro. Para garantir a perenidade das ações, foram criados planos de ação e treinamentos detalhados, que, uma vez empregados, garantiriam a transmissão dos conhecimentos e princípios adotados durante a intervenção. Ao desconsiderar tais planos, o trabalho de longo prazo que se intencionou realizar foi prejudicado, criando a percepção de que a intervenção falhou. Segundo De Franciscis o patrimônio foi a única parte da intervenção que não foi descontinuada.

Além dos aspectos vinculados ao legado tem-se um problema que afeta particularmente a defesa, visto que os R\$ 1,2 bilhões de recursos aprovados pelo Congresso foram majoritariamente gastos em armamentos e, ao se descartar os planos criados pelo exército, o que se questiona é como estes armamentos serão utilizados em prol da segurança pública e não contra ela¹³⁷.

Uma das características da intervenção federal do Rio de Janeiro foi a proximidade física do Exército Brasileiro com os moradores da cidade, principalmente com a das comunidades. Em 2008, houve a instalação das Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que deu início ao

¹³⁶ Entrevista concedida via webex em 28 de out. de 2021.

¹³⁷ O entrevistado relatou que os grupos criminosos possuem uma capacidade grande de se atualizarem em termos de equipamentos, adquirindo em curto espaço armas semelhantes às utilizadas pela polícia e mesmo pelas Forças Armadas. Neste contexto, o que é crucial, mais que o equipamento, é o treinamento que permita desenvolver táticas que surpreendam os criminosos, ação esta que não foi mantida após o fim da intervenção.

processo de aproximação das estruturas de segurança pública (neste caso a polícia) com os moradores. As pessoas já estavam acostumadas com a presença policial, mas não com a do exército, que tem treinamento e *modus operandi* distintos. É sabido que, pelas doutrinas e convenções internacionais a ação militar deve causar o mínimo de impacto para as populações. Concebidas e elaboradas para a guerra, tais princípios protegem os residentes de uma determinada região contra ações violentas exercidas pelos exércitos inimigos e costumam empregar estratégias e armamentos mais agressivos que as utilizadas pelas polícias. As invasões e operações realizadas nos morros do Rio de Janeiro deveriam ser executadas com extremo cuidado, visto que as pessoas que lá residem possuem rotinas de trabalho e de estudo e não podiam ser nem prejudicadas nem terem suas vidas colocadas em perigo.

Esse é um aspecto crucial e pode revelar aspectos de gestão bastante particulares. O debate contemporâneo sobre segurança nacional já contempla a utilização das Forças Armadas mais em operações dentro do território nacional do que fora o que reflete os rumos da geopolítica contemporânea. Apesar disso, as doutrinas de preparação militar continuam treinando as forças para o conflito externo que, por natureza, é violento. A preocupação atual, em todos os países, é como empregar uma força treinada para o conflito extremo em ações que ocorrem nos centros urbanos, com a população local seguindo ou, pelo menos, tentando seguir sua rotina.

Para o caso brasileiro, tem-se por hipótese que a participação nas Missões de Paz se constituiu um aprendizado para a condução de operações semelhantes no território nacional. Além disso, é uma fonte importante na criação de mecanismos que expõem essa força à nova realidade, dando condições para que ela se prepare e possa adaptar sua forma de atuação para operações no território nacional. De Franciscis salientou, porém, que essa preocupação não ocorre apenas no nível da gestão, que está mais distante do contato diário com a população, mas principalmente no nível operacional.

“E aí não é da gestão. A gestão está mais distante. [...] A questão da proximidade com os moradores, a questão do contato com a população civil é uma preocupação do chefe militar, do chefe tático. [...] ele tem que cumprir essas normas e diretrizes estabelecidas pelo comando geral, no caso o interventor (Informação verbal¹³⁸).

No caso específico das ações policiais conduzidas pelo exército existem as ‘Regras de Engajamento’ que determinam o que pode e não pode ser feito no enfrentamento das ações criminosas. Durante a intervenção elas foram utilizadas para evitar rejeição das ações militares

¹³⁸ Entrevista concedida via webex em 28 de out. de 2021.

nas comunidades cariocas. As tropas militares destacadas para conduzir ações nas comunidades, em alguns casos, passaram por um treinamento específico, que foi o mesmo utilizado para o preparo das forças para as operações de missões de paz.

O entrevistado relatou que existem alguns equipamentos militares que aumentam a efetividade das ações militares, pois são mais precisos e, dessa forma, aumentam a chance de acertar o alvo e reduzem os efeitos adversos para a população civil. Foram solicitados alguns desses equipamentos, como por exemplo a mira a laser, que foram empregados na MINUSTAH, sendo algumas delas cedidas para os efetivos que atuaram de forma mais presente nas comunidades cariocas. Como não é um equipamento de uso cotidiano da força, o treinamento era obrigatório.

Adicionalmente às dificuldades de gestão já apresentadas, o entrevistado apontou outros desafios para a boa condução das ações planejadas pelo Gabinete da Intervenção. O primeiro foi a recuperação da capacidade dissuasória da polícia militar do estado. Havia uma urgência para a retorno dos policiais que estavam enfrentando um combate desigual, com índices de mortalidade de agentes muito elevados¹³⁹ e, em situações muito simples, pois encontravam-se mal preparados e mal equipados.

O treinamento realizado junto à polícia militar e civil foi feito segundo os princípios e táticas do exército, que geraram aumento das mortes civis em confrontos com os policiais, atraindo uma opinião negativa às ações empregadas durante a intervenção. Os críticos da intervenção apontavam para a escalada da violência, o aumento das mortes, principalmente de pobres e negros, residentes nas comunidades, além de criticarem a utilização de táticas de guerra violentas para combater a violência. A comunicação oficial empregada para reduzir essa percepção negativa era a de que o aumento das mortes já estava previsto e que era um indicativo de que o estado do Rio de Janeiro estava recuperando a sua capacidade de defesa frente aos grupos criminosos. Uma vez que as facções entendessem que a ‘nova polícia’ estava bem treinada e equipada, elas passariam a evitar o confronto direto e, naturalmente, o número de mortos e de confrontos diminuiria.

Outro grande desafio de gestão enfrentado durante a intervenção foi com relação às compras públicas. Apesar de o TCU ter tido um papel atuante durante a intervenção, por meio da aprovação dos gastos, da leitura e aprovação do plano de intervenção, a questão crucial desse processo é a atuação dessa instituição antes e depois da intervenção. Segundo o entrevistado,

¹³⁹ Eram mortos de 2 a 3 policiais por dia antes dos treinamentos.

havia e, ainda há, um vácuo no processo de gestão das compras pública e é pela existência desse espaço sem fiscalização que o dinheiro público é desviado do seu destino original. Como exemplo, De Franciscis cita a política de gastos e de compras empregada pelo ex-governador do Rio de Janeiro. Como havia tempo para que as ações fossem executadas, visto que a intervenção tinha data para acabar, essa constante prestação de contas para a sociedade, bem como o escrutínio do TCU foram aspectos difíceis de serem gerenciados, principalmente porque a máquina pública não estava preparada para toda essa arquitetura.

Há uma dificuldade, em particular, que o entrevistado evidencia não ter sido superada. Um dos problemas identificados pelo Gabinete da Intervenção era a subordinação das agendas e ações do alto escalão (comandantes e chefes) das delegacias com as demandas de caráter partidário. Muito do que se fazia interessava, de alguma forma, a alguns políticos, bem como o que se evitava realizar. Uma das ações realizadas para reverter essa situação foi substituir os postos hierárquicos mais altos dentro das delegacias, por policiais que, apesar de estarem inseridos no sistema, haviam passado por um treinamento específico. Além disso, houve um crivo de inteligência e de conhecimento e, principalmente, indicações realizadas por policiais e agentes próximos dos gestores da intervenção. Em resumo, eram pessoas da confiança do gabinete do interventor. Os policiais foram substituídos de seus postos no dia seguinte ao término da intervenção. Esses afastamentos significaram o abandono dos planos operacionais, derivados do plano de intervenção, criados para gerir a segurança pública do estado a partir da ótica e procedimentos do interventor.

Essa ruptura velada, entre o que se havia construído durante a intervenção e o que se queria fazer após sua conclusão, criou dificuldades para a transição da conclusão dos processos de licitação dada a complexidade dos itens envolvidos¹⁴⁰. Apesar de a gestão financeira e de aquisição ser bem complexa, o resultado final da intervenção foi o emprego de mais de 97% dos recursos liberados, ou seja, aproximadamente R\$ 1,16 bilhões.

Dentre todas as dificuldades de gestão mencionadas, o entrevistado elegeu o tempo como a maior delas, visto que havia prazo para utilizar os recursos liberados, prazo para terminar a intervenção e prazo para entregar resultados. Em todas as áreas que foram consideradas essenciais durante a intervenção, o tempo era a variável mais difícil de ser gerida e esteve sempre associada aos outros desafios apontados nesta seção.

¹⁴⁰ “[...] não se compra um helicóptero de prateleira, tem que mandar fazer. Não se compra um fuzil de prateleira. Quer dizer; um até se compra, mas nas quantidades solicitadas precisavam ser encomendadas (Informação verbal). Entrevista concedida via webex em 28 de out. de 2021”.

Do ponto de vista de pesquisadores da área de segurança e observatórios independentes a avaliação que se faz sobre a Intervenção Federal no Rio de Janeiro é passível de diversas críticas. O Observatório da Intervenção pontua que a intervenção não gerou legados de gestão na área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Essa crítica já havia sido feita pelo entrevistado para essa seção do trabalho, conforme anteriormente relatado.

Sob a ótica dos direitos humanos, RODRIGUES, R. I; ARMSTRONG, K. (2019) apontam em relatório publicado pelo IPEA, que as violações foram altas e que não houve transparência sobre a condução das operações principalmente as empreendidas dentro das comunidades. O relatório aponta que muitas das informações que foram divulgadas pelas Forças Armadas deveriam trazer mais detalhamentos para que os observatórios civis pudessem a partir desses dados, produzir análises e mapear de forma mais assertiva a proteção aos direitos humanos durante o curso da Intervenção Federal no Rio de Janeiro.

Para Samira Bueno Nunes¹⁴¹, a formação do policial militar está atrelada à política de enfrentamento violento aos criminosos que aumentam a letalidade das operações policiais. Para a pesquisadora, essa prática alimenta mecanismos e estratégias que perpetuam tais ações na formação do policial e colocam o homicídio como função central da atividade policial (“a missão da polícia é caçar bandidos”, “bandido bom é bandido morto”). Dessa forma, segundo a pesquisadora, a Intervenção Federal no Rio de Janeiro serviu para intensificar ainda mais essa mentalidade, visto que o treinamento realizado com os policiais seguiu a lógica do treinamento do exército, que é inerentemente mais letal pelas características dessa força.

4.3 OPERAÇÃO ACOLHIDA¹⁴²

O cenário político-econômico da Venezuela tem promovido a saída em massa de venezuelanos de seu país de origem, buscando melhores condições de vida na Colômbia

¹⁴¹ Samira Bueno Dias trabalhou em sua tese de doutorado com a questão da letalidade da polícia municipal de São Paulo. Em 04 de set. de 2018 participou como representante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública da mesa ‘Segurança Pública, Defesa e Cidadania’ juntamente com o General Richard Fernandez Nunes (Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro) realizada no 10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Durante este debate a pesquisadora fez questionamentos importantes sobre a intervenção.

¹⁴² As informações para a realização desta parte do trabalho foram obtidas por meio de uma entrevista com um oficial do Estado Maior do Exército que comandou uma das áreas da Operação Acolhida em Boa Vista. O oficial em questão terminou sua missão em maio de 2021 e as informações refletem a experiência e percepção do oficial e não a das Forças Armadas, motivo pelo qual foi solicitado o sigilo do entrevistado. Desta forma, utilizaremos o codinome Tomás toda vez que se fizer necessário identificar a fonte. A entrevista foi realizada presencialmente em um dos Comandos Militares do Exército em 28 de jul. de 2021.

(1.630.903 pessoas em 2019), Peru (863.613 pessoas em 2019), Chile (371.163 pessoas em 2019), Equador (385.042 pessoas em 2019), Brasil (224.102 pessoas em 2019), Argentina (145.000 pessoas em 2019), dentre outros países (fonte: OIM, 2019, p.1). Esses dados demonstram a quantidade de venezuelanos que residiam nesses países em 2019, utilizando dados informados pelas fontes oficiais. É importante salientar que os números devem ser maiores, visto que a migração ilegal não aparece nessas estatísticas. Em virtude do elevado número de refugiados recebidos pelo Brasil e sua intenção de permanência no país, o governo brasileiro decidiu criar a Operação Acolhida.

A Operação Acolhida é uma operação do Estado brasileiro para ordenar, acolher e interiorizar os venezuelanos que chegam ao território brasileiro solicitando a condição de refúgio. A operação foi estruturada pelas Forças Armadas brasileiras, que detém, atualmente, a gestão de todos os aspectos estratégicos, logísticos e humanos, trabalhando, conjuntamente, com organismos internacionais (ACNUR, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e Comitê Internacional da Cruz Vermelha), poder executivo estadual e municipal, ONGs nacionais e internacionais, Cáritas Brasileira, empresas privadas, bem como demais agências brasileiras (polícias militar, civil e federal, Receita Federal, Defensoria Pública da União (DPU) e Tribunal de Justiça de Roraima).

A operação tem sua estrutura de governança subdividida entre aspectos logísticos e de governança. Pelo organograma abaixo, observa-se que os aspectos estratégicos e de gestão da operação estão atrelados a diversos Ministérios do governo brasileiro, sendo o Ministério da Defesa e da Saúde presentes em todas as etapas. Apesar de não assumir a coordenação de nenhum subcomitê, as ações estratégicas e gestão estão sendo operacionalizadas pelo Ministério da Defesa, que coordena, inclusive, as ações de saúde realizadas nos abrigos. A parte operacional da operação envolve os ‘parceiros’, que são todas as demais instituições presentes e atuantes na operação acolhida, excluindo-se os militares e profissionais de saúde.

Figura 2. Estrutura de Governança da Operação Acolhida



Fonte: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal>. Acesso em 10 de ago. de 2021

Trata-se de uma operação das Forças Armadas que envolve as forças terrestre, aérea e naval, mas, pela questão do número de contingente a força terrestre, assume um protagonismo. Tomás (o entrevistado) aponta que uma parte da logística de materiais até Roraima é feita pela Força Aérea Brasileira e que a Marinha brasileira também realiza alguns trabalhos, mas que a atuação conjunta não é automática. Segundo ele, há uma diferença na forma de identificar e tratar problemas e isso se reflete quando se impõe a necessidade de interoperabilidade entre as forças.

A experiência brasileira no comando da MINUSTAH e as ações implementadas durante a operação também foram fundamentais na estruturação da Operação Acolhida. Antes da criação do Ministério da Defesa, em 1999, as atuações eram muito próximas às ações de guerra, o que significa que as entidades civis não eram ouvidas nem tampouco consideradas durante a elaboração das estratégias. O Ministério da Defesa contribuiu para essa mudança na medida em que civis passaram a comandar parte dos debates de defesa, visto que a maioria dos ministros a ocupar esse posto era de civis. Porém, na MINUSTAH, o Exército Brasileiro vivenciou na prática a importância da concertação entre os diversos atores (civis, governamentais e institucionais) para o andamento das operações propostas. Em diversos momentos da entrevista Tomás salientou que as Missão de Paz, bem como a Operação Acolhida e demais ações coordenadas pelas Forças Armadas, exigem um nível de conhecimento e vivência que os

militares não possuem nos quartéis, o que torna a cooperação técnica entre agências fundamental. Durante a entrevista Tomás disse:

(na Operação Acolhida) há uma preocupação com o cardápio que será oferecido para os venezuelanos [...] principalmente os indígenas, que simplesmente não comem se a comida oferecida não é a que estão acostumados. [...] Não temos como saber todos esses detalhes, então a participação de todas as instituições parceiras é fundamental para que a operação chegue a este nível de detalhe (Informação verbal¹⁴³).

A Operação Acolhida é dividida em três frentes: ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização. O ordenamento da fronteira é a parte que se dedica ao processo de entrada dos venezuelanos no país, iniciado pela sua identificação no posto da polícia federal e posterior encaminhamento para os abrigos. Essa frente é realizada em Pacaraima, que possui dois abrigos, um misto (BV-8, com capacidade de atender 1.725 pessoas) e um indígena (Janokoida, com capacidade para 400 pessoas)¹⁴⁴. Em conjunto, eles têm capacidade para atender aproximadamente 2.000 pessoas.

Ao ser questionado sobre o motivo de existirem abrigos específicos para indígenas, Tomás informou que há um fluxo significativo de pessoas proveniente de tribos bastante isoladas na Venezuela, com costumes bastante diferentes da maioria dos venezuelanos. Enquanto estruturavam o projeto dos abrigos, em reuniões com ONGs especializadas, foram alertados sobre as diferenças culturais que poderiam, inclusive, gerar casos de violência nos abrigos, por esse motivo decidiram criar áreas específicas para os indígenas. Ao citar esse exemplo, Tomás forneceu alguns dados importantes sobre a amplitude de decisões e agentes envolvidos em cada um dos processos que permeiam a Operação Acolhida, que serão detalhados na seção 4.3.2 deste trabalho.

Após identificação, todos passam por um atendimento médico e recebem as vacinas previstas no Plano Nacional de Imunização do Brasil. O tratamento oferecido aos venezuelanos, do ponto de vista médico, é o mesmo concedido a um brasileiro¹⁴⁵. Com as vacinas em dia (essa é a maior preocupação do abrigo), os venezuelanos são encaminhados para os abrigos de Boa Vista, que são maiores, concentram os oficiais do Estado Maior e é de onde partem as estratégias e ações da operação como um todo.

¹⁴³ Entrevista presencial realizada em 28 de jul. de 2021

¹⁴⁴ Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em 31 de jul. de 2021.

¹⁴⁵ Tomás enfatiza que algumas ONGs que atuam na Operação Acolhida demandam ações adicionais do governo brasileiro, pois do ponto de vista médico são fornecidos tratamentos básicos, porém é isso que é oferecido à população brasileira. Não há condições de oferecer um serviço de saúde superior para os venezuelanos enquanto os brasileiros também carecem de atendimentos de melhor qualidade. Em diversos pontos da entrevista Tomás deixou transparecer uma pressão por parte das ONGs por serviços adicionais em diferentes frentes, não apenas na questão de saúde, que serão abordados na seção sobre a gestão da operação pelo exército.

Os abrigos de Boa Vista têm capacidade para atender aproximadamente 7.400 pessoas e estão estruturados para abrigá-las por um período maior de tempo. Não tem a característica de ‘passagem’ do abrigo de Pacaraima. Do total de doze abrigos, quatro são exclusivos para indígenas.

Há um pequeno abrigo em Manaus, também, para atender algumas situações pontuais. Tomás relatou que alguns venezuelanos, com familiares instalados em Manaus, entram no Brasil por Pacaraima, mas não se fixam no abrigo. Acreditam que, por possuírem familiares já instalados no país, podem ser indicados para algumas vagas de emprego e não necessitam dos serviços da Operação Acolhida. Assim, solicitam refúgio na polícia federal, mas, ao invés de se direcionarem para as tendas de atendimento, dirigem-se para a rodoviária e vão para Manaus. Normalmente são recebidos por parentes, que os abrigam, e, após algum tempo no país, começam a perceber que, sem documentos, não é possível conseguir trabalho. Esse fato os leva a precisar dos serviços de documentação fornecidos pela Operação Acolhida. É por esse motivo que há uma pequena estrutura em Manaus, que atende basicamente a parte documental.

Uma vez finalizados os procedimentos do ordenamento de fronteira, os venezuelanos são encaminhados para Boa Vista, que é o local responsável pelo acolhimento. O trajeto é feito de ônibus de linha, sem envolvimento da estrutura de transporte do exército.

No que se refere à habitação, existem três tipos de tendas, uma para pessoas solteiras, outra para famílias e outras para indígenas. Atualmente os abrigos (Pacaraima e Roraima) acomodam 1.777 indígenas e 2.645 famílias. A distribuição populacional é muito equilibrada, sendo 51% homens e 49% mulheres. No que se refere à idade, ela se concentra na faixa entre 18-59 anos (50% do total), utilizada para classificar a população adulta. Os idosos (60 anos ou mais) correspondem a 3% do total de pessoas presentes nos abrigos. Do total geral, 44% dos abrigados possuem uma necessidade específica (necessidade de proteção legal e física específicas; criança em risco; problema médico grave; mulher em risco; pai/mãe solteiro(a) ou cuidador(a); deficiência; crianças não acompanhadas ou separadas; pessoa idosa em risco; violência sexual e baseada em gênero; unidade familiar; e tortura)¹⁴⁶.

Sobre a alimentação, são fornecidas refeições que procuram respeitar os hábitos alimentares dos venezuelanos e essa questão é prioritária para os povos originários, pois eles não se alimentam se forem oferecidos cardápios distintos do que estão acostumados a ingerir.

¹⁴⁶ Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em 31 de jul. de 2021.

A alimentação não utiliza a infraestrutura dos quartéis, sendo fornecida por empresas privadas que, mediante licitação, prestam esse serviço para a Operação Acolhida.

A capacitação profissional consiste em um conjunto de ações que, primeiramente, procuram identificar as habilidades e qualificações profissionais dos venezuelanos e, posteriormente procuram contribuir para o desenvolvimento de novas. São fornecidas oficinas de Língua Portuguesa e outras vinculadas a trabalhos manuais, para que eles possam desenvolver serviços que se adequem a realidade brasileira.

Uma parte dos venezuelanos permanecem nos abrigos de Boa Vista até serem interiorizados, ou seja, deslocados para outras regiões do país. Enquanto a situação documental não estiver completamente resolvida não há interiorização. Há uma preocupação também com a parte de saúde, que é um impeditivo para a interiorização. Refugiados com problemas de saúde não são deslocados para outras regiões, visto que há uma estrutura específica para o atendimento de problemas pré-existentes. Tomás relatou que muitos chegam ao Brasil bastante desnutridos e com a saúde bastante debilitada em virtude do próprio percurso realizado. Outros, quando passam pela triagem, descobrem outras debilidades, que serão tratadas prioritariamente em Boa Vista. Foi criada uma estrutura de saúde para atendê-los, com médicos de diferentes especialidades, portanto é mais rápido resolver tais questões dentro da Operação Acolhida. Não são utilizados hospitais do quartel para esses serviços, pois foi criada uma infraestrutura específica dentro dos abrigos. Tomás relata que, apesar de se tratar de uma infraestrutura provisória, ela comporta o atendimento da maior parte dos serviços essenciais. Quando há necessidade de um exame específico, os venezuelanos são encaminhados para laboratórios ou hospitais da região, mas não para os militares.

Enquanto as questões documentais e de saúde são tratadas, uma equipe especializada aciona contatos para procurar postos de trabalho para os venezuelanos do abrigo de Boa Vista. Existem alguns que não desejam estar muito distante da fronteira, pois pretendem voltar para a Venezuela logo ou com mais frequência (visitar parentes que continuam no país) e, portanto, devem ser interiorizados para áreas próximas. Dentre as cidades da região, Manaus é a que mais atrai os que apresentam essa característica, que não são muitos (9% do total dos interiorizados). Os demais vão para as diversas regiões do país sendo os estados do Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina os que concentram o maior número de refugiados. Tomás salientou que, no âmbito da Operação Acolhida, existe uma preocupação muito grande para que os refugiados não fiquem nem em Roraima, nem nos estados mais próximos, pois se tratam de áreas pobres no Brasil, com dificuldades de atender os brasileiros e isso poderia gerar conflitos

e tensões. A ideia é justamente colocá-los longe da fronteira norte e dos abrigos para que possam tentar reconstruir suas vidas.

Para tanto, é necessário que não haja pendência documental, que estejam imunizados e sem problemas de saúde, além de concordarem por escrito com a interiorização. Uma vez cumpridas todas essas etapas, as áreas responsáveis pela interiorização (ONGs, ACNUR, dentre outras) procuram empregos vinculados à qualificação profissional dos venezuelanos, concentrando toda a parte operacional do processo. A seleção das vagas, as entrevistas e treinamentos são realizados por essas agências, sob a coordenação do Exército Brasileiro, e uma vez preenchida a vaga, os refugiados saem dos abrigos e se mudam para a cidade na qual irão trabalhar. Esse trajeto, normalmente, é feito de ônibus e avião, todos privados, sem envolvimento da infraestrutura do exército, sendo os custos cobertos através dos recursos orçamentários da Operação. Há situações em que as próprias empresas entram em contato com os responsáveis da Operação Acolhida para informar que desejam contratar refugiados, mas isso não altera o fluxo operacional da alocação profissional.

As vagas normalmente são para trabalhos manuais, que exigem pouca qualificação, o que não significa que os venezuelanos não as tenham. Como ocorre em todos os processos de refúgio, é necessário validar os diplomas, processo que normalmente é longo e burocrático. Para algumas profissões, além da apresentação de documentos é preciso fazer uma prova e a barreira linguística pode se tornar um empecilho para a validação dos diplomas. Sem isso os profissionais com curso superior não podem exercer sua profissão no Brasil e, enquanto isso, trabalham nos empregos que surgem. As atividades que mais empregam são: construção civil (2,73%), cozinheiros (2,46%), engenharia civil (1,23), secretários executivos (0,98), padeiros e confeitores (0,77%), montadores de máquinas (0,72%), motoristas de carro, taxi e van (0,61%), seguranças (0,58%), limpadores e ajudantes de escritórios, hotéis e outros estabelecimentos (0,45%) e outros serviços pessoais (0,46%). Dos refugiados interiorizados 8,54% possuem ensino superior, 34,20% possuem ensino médio completo e 3,69% possuem ensino técnico¹⁴⁷.

Uma vez interiorizados, o Exército Brasileiro perde o contato com essas pessoas, ficando assim sem saber se continuam trabalhando, se estão ainda na cidade para a qual foram transferidos ou mesmo se saíram do país. Não há troca de informações entre as empresas e as ONGs e a ACNUR para acompanhar a interiorização. Tomás, na entrevista, disse que esse acompanhamento é de interesse do Exército Brasileiro e que há um projeto para que, de tempos

¹⁴⁷ Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em 31 de jul. de 2021.

em tempos, as empresas atualizem as áreas específicas da Operação Acolhida sobre a situação do refugiado. Seria necessário informar se ainda está na empresa, se foi desligado (nesse caso eles desejam saber o motivo), se saiu, enfim, a evolução do processo de interiorização. Apesar de o projeto estar em estudo e ser considerado prioritário, ainda não há previsão para a sua implementação.

O trabalho não é a única via de interiorização dos venezuelanos. A maior parte dos casos de interiorização ocorre para a reunião familiar ou socialização. Não é necessário ter um emprego ou ao menos uma vaga em vista para deixar os abrigos de Boa Vista. Cumprindo os requisitos documentais e sanitários as pessoas podem se retirar do local sem precisar informar o que pretendem fazer no país. Essa situação também ocorre em Pacaraima, pois muitos entram no Brasil, solicitam o refúgio, mas não param nos abrigos temporários. A Operação Acolhida tem controle apenas dos refugiados que solicitam a condição de refúgio no norte do país, mas nada impede que um refugiado, ao cruzar a fronteira, vá para outra região do país e fique um bom tempo sem documentos. Não é raro no país imigrantes construírem suas vidas sem a documentação mínima exigida, como é o caso dos chineses, nigerianos, senegaleses, sírios, bolivianos e coreanos instalados em São Paulo. Do total de pessoas interiorizadas 52,84% foram por motivos familiares e de socialização, enquanto 47,16% foram por trabalho¹⁴⁸.

Quando as fronteiras brasileiras foram fechadas como medidas preventivas para o combate da pandemia do COVID-19, a entrada de venezuelanos na condição de refúgio foi consideravelmente reduzida, porém não foi nula. Há uma brecha na legislação que permite que refugiados em condições precárias de saúde sejam admitidos no país mesmo com as fronteiras fechadas e foi esta prerrogativa que deu continuidade ao fluxo de entrada mesmo neste contexto adverso. Tal fato faz com que, apesar de em 2020 o atendimento ter sido reduzido, foi mais delicado, pois o fluxo foi majoritariamente de pessoas com saúde extremamente frágil, em um momento em que a infraestrutura de saúde do país estava bastante pressionada por conta da própria pandemia. Questionado sobre a expectativa de entrada pós abertura das fronteiras, Tomás apontou que o exército trabalha com uma perspectiva de aumento de 20% e que já existem estudos para a ampliação dos abrigos de Boa Vista. Com relação à construção destes novos abrigos, eles terão um grande impacto na paisagem da região, visto que os atuais abrigos se encontram dentro da cidade, próximos à rodoviária. Abrigos ao longo da malha viária seriam uma novidade para a região.

¹⁴⁸ Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em 31 de jul. de 2021.

Do ponto de vista da gestão, a Operação Acolhida pode ser dividida em quatro grandes áreas: coordenação de atividades e tarefas entre agências nacionais e internacionais, gestão dos recursos financeiros, gestão de recursos humanos e elaboração de estratégias e diretrizes. Em cada uma delas há um conjunto específico de atividades, bem como desafios a serem gerenciados. Todas as áreas possuem especificidades, o que demanda procedimentos específicos que devem, porém, se adequar à gestão global da operação. Esse controle das ações das áreas frente a seus objetivos e sua aderência às metas da operação como um todo é feito pelo Exército Brasileiro, utilizando as ferramentas usuais de reuniões e planilhas. Segundo Tomás, a quantidade de reuniões realizadas diariamente é muito grande, pois existe uma necessidade constante de repetir e reforçar o papel de cada um na operação. Essas reuniões visam, basicamente, a evitar que as diversas agências comecem a criar procedimentos próprios e de forma autônoma passem a realizar tarefas e ações que não foram decididas pelo gestor.

O site da Operação Acolhida fornece informações gerenciais sobre as ações realizadas nos abrigos, pois por se tratar de uma ação do governo brasileiro precisa cumprir os requisitos das leis de transparência e acesso à informação, porém algumas informações, apesar de públicas, não se encontram no site, como por exemplo a que envolve os recursos financeiros.

4.3.1 Coordenação Multiagências

A Operação Acolhida envolve uma gama de aproximadamente 200 instituições, com escopos e alcances diferenciados. Todas elas trabalham de forma independente, porém coordenada, o que do ponto de vista da gestão impõe alguns desafios. Tais organizações são denominadas como instituições parceiras nos organogramas e bases legais da Operação e se

dividem em: a) entidades federais¹⁴⁹; b) agências da ONU¹⁵⁰; c) organismos internacionais¹⁵¹; d) organizações da sociedade civil¹⁵²; e) empresas¹⁵³; e f) outras organizações¹⁵⁴.

As instituições federais que compõem o parceiro entidades federais indicam as grandes preocupações da operação em si, como saúde e ocupação econômica. Esse comportamento é replicado, também, para os parceiros do eixo organismos internacionais que centram sua atenção basicamente na questão de saúde. Na frente de agências da ONU a questão de saúde e de empregabilidade também está presente, porém nesse segmento a gama de instituições envolvidas incorporam outros temas como ambiental, desenvolvimento econômico, gênero e criminalidade.

A mudança mais significativa ocorre na subdivisão de organizações da sociedade civil, que apresenta um conjunto diverso de instituições, envolvendo desde museus até instituições dedicadas à produção de conteúdo cultural para crianças. Apesar de diversa, a relação delas apresenta uma concentração na área religiosa e de saúde. Há muitas instituições vinculadas às

¹⁴⁹ Fundação Nacional de Saúde (Funasa); Ministério Público do Trabalho – MPT; Universidade Federal de Roraima – UFRR.

¹⁵⁰ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC; Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef; Fundo das Nações Unidas para a População – UNFPA; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco; Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS; Organização Internacional do Trabalho – OIT; Organização Internacional para as Migrações – OIM; ONU Mulheres Brasil; Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS – UNAIDS; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Pnuma.

¹⁵¹ Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV; Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS; USAID.

¹⁵² Ação do Coração – AC; Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais – Adra; Associação de Bem com a Vida – ABV; Aldeias Infantis SOS Brasil; Associação Beneficente e Cultural Amigos do Noivo; Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude – Asbrad; Associação Compassiva; Associação Educacional e Beneficente Vale da Bênção – AEBVB; Associação Hermanitos; Associação Missionária Evangélica Amazonas – AME; Associação Missionários para a Esperança – AME; Associação de Solidariedade Franciscana – Sefras; Associação de Voluntários para o Serviço Internacional – Brasil (AVSI); Cáritas Arquidiocesana (Roraima, São Paulo, Rio de Janeiro); Cáritas Brasileira; Cáritas Brasileira Regional Paraná; Cáritas Manaus; Cáritas Suíça no Brasil; Centro de Atendimento ao Migrante – CAM; Centro Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos – CDDH; Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável – CIEDS; Centro de Migrações e Direitos Humanos (Diocese de Roraima); Cia Cultural Bola de Meia – CCBM; Cruz Vermelha Brasileira (CVB); Engenheiros Sem Fronteiras – ESF; Estou Refugiado; Exército da Salvação – ES; Fraternidade-Federação Humanitária Internacional – FFHI; Fraternidade sem Fronteiras – FSF; Filhos Prediletos; Fundação Fé e Alegria do Brasil – FFAB; Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento – FUPAD; Grande Loja Maçônica do Estado de Roraima – GLMER; Igreja Batista do Calvário – IBC; Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora da Consolata); Igreja do Evangelho Quadrangular; I Know My Rights – IKMR; Igreja Metodista – IM; Igreja do Nazareno Comunidade Hispânica; Impact (Reach); Instituto Félix Guattari; Instituto Mana; Instituto de Migração e Direitos Humanos – IMDH; Instituto Nice; Instituto Pirlampos; Jovens Com Uma Missão – JOCUM; Legião da Boa Vontade – LBV; LGBT+Movimento; Médicos Sem Fronteiras – MSF; Missão Paz; MISES Brasil; Museu A CASA do Objeto Brasileiro; Oásis Solidário; Palhaços Sem Fronteiras; Pastoral Madre Assunta; Pastoral do Migrante – PM; Pastoral Santo Antônio; Pastoral Universitária – PU; Plan International Brasil; Rede Latinoamerica de ONGs de Pessoas Com Deficiência e Suas Famílias – RIADS; Refúgio 343; RET Americas; Rotary Clube de Boa Vista – Caçari; Serviços Humanitários da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons); Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados – SJIMR; Serviço Pastoral dos Migrantes Nacional – SPM; Serviço Pastoral dos Migrantes do Nordeste – SPM-NE; Visão Mundial – WV; We World.

¹⁵³ Aeroportos Brasil Viracopos S/A; Associação Brasileira das Empresas Aéreas – ABEAR; AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S/A; BH AIRPORT; Brasil S/A Aeroporto de Porto Alegre – FRAPORT; Centro de Educação e Técnica Especializada em Roraima; Companhia de Água e Esgoto de Roraima – CAER; Companhia Energética de Roraima – CERR; Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A – Inframérica; Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero; GOL Linhas Aéreas Brasileira; TAM Linhas Aéreas S/A - Latam Airlines Brasil.

¹⁵⁴ Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente – CECA – OAB/RR; Confederação Nacional dos Municípios – CNM; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai; Serviço Social do Comércio – Sesc; Universidade Estadual do Amazonas.

diferentes manifestações religiosas, sendo algumas delas internacionais. Chama a atenção também a quantidade de organizações com sede em São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Essas instituições, a partir de suas sedes, criam núcleos que atuam diretamente em Boa Vista, tendo que se reportar ao gestor da operação (exército) e para seus gestores usuais (sede ou fundador). Algumas delas, notadamente as que recebem auxílio financeiro da ACNUR, devem enviar relatórios das atividades desenvolvidas também para esse organismo internacional.

As empresas estão concentradas na área de transporte, principalmente o aéreo, visto que a logística é uma questão central na Operação Acolhida. Muito do que será utilizado nos abrigos vem de outras regiões do país o que implica longos transportes que são realizados por essas empresas, sem envolver a estrutura de logística do exército. Além disso, há uma preocupação de não concentrar os refugiados em Boa Vista, pelas questões econômicas e sociais da região, o que estimula a migração interna, realizada com o suporte dessas empresas. Os transportes são realizados por meio aéreo e/ou rodoviário, e podem, ocasionalmente, incluir outras empresas, além das relacionadas como instituições parceiras nos canais oficiais da operação. As ONGs supracitadas, muitas vezes, acionam seus canais de captação para conseguir verbas ou doações pontuais de outras empresas para promover o transporte dos venezuelanos. Nesses casos, após a conclusão das negociações, os comandantes são informados e o processo entra no fluxo normal gerido pelo exército.

As outras organizações demonstram preocupação com a criança e com a qualificação da mão-de-obra. A Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA) está presente com a intenção de coibir abusos que porventura possam ocorrer, principalmente no que se refere à exploração sexual e de trabalho infantil. Apesar de toda a estrutura criada com a Operação Acolhida, muitos acabam trabalhando com prostituição e não há como controlar o exercício de atividades ilegais. Na maior parte dos campos de refugiados do mundo, o indivíduo está no abrigo aguardando uma oportunidade de entrar no país. No Brasil, ao contrário, a estrutura foi montada dentro, na capital do estado, perto da rodoviária, ou seja, a pessoa já está em território brasileiro e pode se locomover à vontade. Isso abre espaço para que alguns não queiram permanecer por muito tempo nos abrigos, se deslocam a outros lugares e terminam na prostituição. A presença do CECA visa coibir que as crianças e adolescentes se tornem ainda mais vulneráveis do que já são. Por estarem em território estrangeiro, tornam-se alvos de grupos criminosos. Além disso, é possível encontrar algumas instituições do Sistema S (Sesi, Senai, Senac) que tem atuação reconhecida no país no treinamento e aperfeiçoamento profissional.

A exemplo do que ocorre nas Missões de Paz, a ONU via ACNUR e outras agências é um dos grandes atores do processo. A inclusão do organismo implica na adoção de alguns procedimentos já utilizados, bem como uma certa rigidez em determinados processos, principalmente o que envolve as ONGs a ela vinculadas. Em conversas informais realizadas com algumas ONGs, houve a informação de que há certa pressão para que elas estejam presentes e atuantes e, caso não atuem de forma direta, seus recursos financeiros são cortados. Como boa parte depende das verbas liberadas pela ACNUR, muitas se veem forçadas a estarem presentes na Operação Acolhida, o que explica a presença de instituições de diversas partes do país. Além da ONU há outras ‘agências’ independentes, como: ONGs nacionais e internacionais, grupos religiosos que prestam serviço para os refugiados e todos devem trabalhar de forma coordenada, sob a gestão do Exército Brasileiro.

4.3.2 Gestão dos Recursos Financeiros

Os recursos financeiros que suportam a Operação Acolhida provêm de várias fontes. A parte mais significativa vem do governo brasileiro, via orçamento federal. Como os demais itens do orçamento da união, há variações de um ano para outro que refletem as condições macroeconômicas do país, bem como o jogo político entre os diversos Ministérios na busca por percentuais maiores das verbas federais. Para o ano de 2021 foi aprovada uma verba de R\$ 90 milhões, porém ela é insuficiente para cobrir os custos para o ano todo, visto que em 2020 a verba federal ultrapassou R\$ 280 milhões. Em 2019 a Operação Acolhida contava com R\$ 253 milhões¹⁵⁵, o que indica que as necessidades de recursos seguem uma tendência crescente, que são justificadas pela inflação e pelo aumento de pessoas atendidas nos abrigos. Estes dados corroboram as expectativas de necessidade de recursos adicionais para o ano de 2021, visto que nunca se destinou tão poucos recursos para a operação como agora em 2021. Em entrevista coletiva a jornalistas e representantes da ACNUR e da Organização Internacional para as Migrações (OIM) realizada em 23/04/2021, o Ministro da Defesa confirmou a solicitação de R\$ 150 milhões para dar continuidade aos trabalhos da operação durante o ano de 2021. Esse valor, somado ao já liberado, seria menor do que os recursos utilizados em 2019. Porém, como as fronteiras permaneceram fechadas por um tempo longo, o ingresso de venezuelanos não tem

¹⁵⁵ Fonte: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2019/08/operacao-acolhida-devera-ganhar-reforco-a-partir-de-setembro>. Acesso em 21 de ago de 2021.

sido tão intenso quanto nos anos anteriores, o que significa que a operação necessita de recursos menores, ao menos durante esse ano.

Além dos recursos liberados pela União, há a contribuição dos organismos internacionais, que chegam ao montante de US\$ 50 milhões¹⁵⁶, correspondentes a aproximadamente R\$ 269 milhões¹⁵⁷. Isso indica que metade da operação é custeada pelo governo brasileiro e metade pelas organizações internacionais, sendo a ONU a principal delas.

As instituições parceiras, principalmente as ONGs, também agregam recursos financeiros à operação por meio de campanhas de doação realizadas dentro e fora do Brasil. Os recursos obtidos não são direcionados para o Exército Brasileiro, mas custeiam ações sob o âmbito da operação, liberando assim parte da verba para outras atividades. Tomás disse que é muito comum ONGs conseguirem recursos e utilizá-los para pagar a passagem dos venezuelanos para que eles encontrem seus familiares. Quando fazem isso, a verba oficial destinada para transporte não é utilizada, ficando disponível para outro fim, o que aumenta a capacidade financeira da operação.

As ONGs são bastante atuantes nas áreas vinculadas ao transporte e materiais de uso cotidiano dos refugiados, mas, às vezes, atuam também nas questões relativas à saúde. Muitas conseguem enviar equipes médicas para Boa Vista ou fazer parcerias com clínicas locais, passando também a prestar o serviço de saúde. Isso impacta positivamente o orçamento da operação. Tomás relatou que a capacidade de articulação das organizações é grande e que as conexões por elas estabelecidas são muito expressivas. Elas conseguem contatar empresas, mobilizar voluntários e a sociedade civil e conseguem realizar trabalhos importantes dentro do escopo da Operação Acolhida. A cada trabalho realizado liberam-se recursos do orçamento oficial, o que aumenta a capacidade de alcance da operação.

As empresas não costumam colocar recursos na operação, mas as parceiras oferecem alguns serviços de forma gratuita, o que também influencia no orçamento. As parceiras de transporte, por exemplo, podem oferecer um assento gratuito para a locomoção de um venezuelano, reduzindo assim as despesas. É possível também que uma empresa privada, que não é parceira da Operação Acolhida, decida fazer uma doação pontual, ou via ONG ou via direta. Se for via ONG, entra no fluxo anteriormente descrito, se for diretamente à operação é feita na forma de bens ou serviços, nunca em dinheiro. Assim, uma empresa que deseje

¹⁵⁶ Fonte: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2019/08/operacao-acolhida-devera-ganhar-reforco-a-partir-de-setembro>. Acesso em 21 de ago. de 2021.

¹⁵⁷ Utilizou-se a taxa de câmbio de 20 de ago. de 2021 (US\$ 1 – R\$ 5,38) para converter os valores em dólares mencionados.

contribuir pontualmente com a Operação Acolhida será orientada a contatar, por exemplo, a empresa responsável pelo fornecimento de comida no abrigo, doando uma quantidade de refeições em um dia. A intermediação é conduzida por áreas específicas da operação e o controle é feito por meio da disponibilização de dados de forma recorrente.

Por se tratar de uma operação do Estado brasileiro, a Operação Acolhida está sujeita à Lei da Transparência (LC 131 de 2009) e Lei do Acesso à informação (nº 12.527 de 2011) então todas as ações realizadas devem ser comunicadas à sociedade de forma acessível. O site da operação¹⁵⁸ apresenta informações bastante detalhadas sobre as ações realizadas, porém não as relaciona com os recursos recebidos. As informações sobre os gastos encontram-se bastante diluídas dentro do site, geralmente na área destinada para notícias. O site, como outros do governo brasileiro, sofre manutenção constante e diversas informações são retiradas do ar. Não há um caminho único para acessar as informações mais relevantes, o que dificulta o processo de pesquisa, principalmente no que se refere aos custos.

4.3.3 Gestão de Recursos Humanos

O comando da Operação Acolhida é sempre de um general,¹⁵⁹ e, portanto, todas as pessoas envolvidas na Operação Acolhida, em última instância, encontram-se sob a gestão do Exército Brasileiro.

O tempo estabelecido para o comando da operação não está claro nem definido em nenhuma portaria. O primeiro comandante, General Pazuello, ficou à frente da operação de 2018 a 2020, e deixou o cargo para ocupar o Ministério da Saúde no governo Bolsonaro, sendo substituído pelo General Barros, que deixou o comando no final de agosto de 2021 em virtude de sua passagem para a reserva. O General Schwingel assumiu o comando da Operação Acolhida em 31 de agosto de 2021 e não há prazo definido para sua permanência à frente da operação. Documentos e publicações nas páginas do exército enfatizam a experiência do novo comandante na gestão de operações de grande porte, com envolvimento de diversas agências e

¹⁵⁸ <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em 22 de ago. de 2021.

¹⁵⁹ No início da operação em 2018, durante o governo Temer, o comando era do General Pazuello, que foi substituído pelo General Barros no início de 2020. Com a passagem do General Barros para a reserva em 31 de agosto de 2021 o comando será transferido para o General Schwingel.

da sociedade civil, como foi o caso da Intervenção Federal na segurança pública do Rio de Janeiro.

Abaixo do general, existem áreas com finalidades específicas (saúde, educação, interiorização, mobilidade, compras etc.), sendo todas coordenadas por militares da ativa. O prazo desses militares nessas posições é de quatro meses, o que estimula a rotatividade entre os oficiais e permite que mais militares colaborem e aprendam com a operação. Esse prazo permite que, a cada ano, três equipes distintas atuem na Operação Acolhida, sendo cada uma delas proveniente de um Comando Militar distinto. Essa rotatividade entre os comandos permite que todos adquiram experiência e vivência na operação, além de não sobrecarregar um único comando com a missão. É importante ressaltar também que, ao designar um Comando Militar para formar uma equipe, busca-se ganhar qualidade e agilidade no treinamento, visto que a equipe formada, por ser do mesmo Comando Militar, muitas vezes já se conhece e desenvolveu atividades conjuntas, ou seja, já existe sinergia entre alguns de seus membros.

Tomás relatou que uma vez designado o Comando Militar responsável pelo envio da equipe, o processo para a participação nas coordenações de áreas específicas da Operação Acolhida ocorre mediante a demonstração formal de interesse dos militares nas instâncias locais que cuidam da transferência dos membros da tropa. Realiza-se então, um processo interno de seleção que define quem participa da operação. Vale lembrar que os escolhidos, além da experiência, ganham adicionais em sua remuneração. Caso não haja nenhuma pessoa interessada, de forma compulsória o Comando Militar aponta quem serão seus representantes.

Após a seleção dos envolvidos ocorre o processo de treinamento, que é feito nos próprios comandos e nas escolas militares. Por meio de cursos e palestras os militares aprendem sobre a questão do refúgio, o papel da ONU, os aspectos humanos, sociais e políticos da condição de refúgio, além dos aspectos operacionais da Operação Acolhida. Há uma mistura de profissionais envolvidos no treinamento, sendo convidados alguns intelectuais ou militares que possuam experiência sobre alguns temas, principalmente os mais conceituais. As informações sobre a Operação Acolhida são transmitidas por militares que nela atuaram em ciclos anteriores, o que indica que de fato há transmissão de conhecimento e cultura sobre a operação sendo passada entre os militares.

Esse treinamento dura, aproximadamente, um mês e é finalizado com um ‘estágio *in loco*’ de uma semana da nova equipe em Boa Vista, isso significa que, na prática, há apenas uma semana para que os aspectos gerenciais e operacionais sejam transferidos da equipe antiga

para a nova. O ciclo de treinamentos ocorre em um prazo amplo, para que os militares não precisem se afastar por muito tempo de suas atividades cotidianas e, assim, impactar a rotina dos quartéis. Apenas o estágio acontece em uma semana, pois é nele que a nova equipe de fato vive a rotina dos abrigos da Operação Acolhida. O estágio ocorre um mês antes do embarque definitivo da nova equipe para Boa Vista.

Questionado sobre os prazos, Tomás aponta que realmente é exíguo, pois em sua vivência ele percebeu ser necessário um mês para, de fato, entender todas as rotinas, identificar e conhecer o trabalho das instituições parceiras e dominar os processos para tomar decisões estratégicas sobre a operação, o que coloca a equipe em uma posição de eficiência máxima por apenas três meses, que é o tempo que resta antes do retorno para o Comando Militar de origem. Analisando esse processo, Tomás identificou não ser possível estender o prazo, pois não há como privar os Comandos Militares locais de parte de sua equipe por um período superior a esses quatro meses concedidos. Dentro do escopo deste trabalho acredita-se ser possível acrescentar a esse ponto a questão de que a alta rotatividade é interessante para as Forças Armadas, visto que mais militares conseguem participar da operação e com ela aprendem e vivenciam uma nova realidade. Como dito anteriormente, o próprio entrevistado percebe que o exército está mudando tanto seu comportamento quanto a forma de ação, ao participar de operações que envolvem civis, portanto, quanto mais militares vivenciarem isso na prática, mais rápido essa percepção se difunde.

Os militares selecionados nos Comandos Militares locais podem atuar na área de coordenação de uma das subáreas da operação ou em funções mais operacionais como vacinação, triagem, monitoramento dentre outras, dependendo de sua hierarquia dentro da instituição.

A coordenação envolve o trabalho entre equipes militares e civis, estes podem ser brasileiros ou não. Cada uma das instituições parceiras abordadas na seção anterior encontra-se abaixo de uma coordenação militar e deve cumprir as diretrizes por ela estabelecida. Há uma preocupação por parte das Forças Armadas de não parecer demasiadamente impositivo, além, é claro, do aprendizado adquirido nas Missões de Paz que aponta para a necessidade de concertar, juntamente com as diversas ONGs e instituições especializadas, as soluções para os problemas que se apresentam nos abrigos. Assim, há reuniões semanais entre as coordenações de áreas e parceiros que apresentem envolvimento com aquela área, ou seja, a coordenação de saúde se reúne com todas as ONGs e instituições presentes que prestam serviço de saúde para

os venezuelanos; a coordenação de alimentação se encontra semanalmente com ONGs e empresas envolvidas com a alimentação fornecida nos abrigos e, assim, sucessivamente.

Essas reuniões, segundo Tomás, constituem uma das partes mais críticas da Operação Acolhida. Quando questionado sobre as maiores dificuldades presenciadas em Boa Vista, o entrevistado apontou as questões logísticas e o relacionamento entre as instituições não militares que atuam na operação.

Há uma tensão crescente entre as instituições e a coordenação militar, o que indica uma disputa de poder latente entre as partes. De um lado tem-se o rigor e a disciplina militar, que remetem à aceitação das ordens e não à sua constante contestação. A concertação de procedimentos já é uma novidade entre as Forças Armadas, adquirida durante as Missões de Paz, principalmente na MINUSTAH, mas o questionamento frequente, bem como a pressão por maiores ações é uma novidade para muitos dos envolvidos.

Pela entrevista percebe-se que as ONGs procuram controlar algumas atividades e, inclusive, alguns parceiros, tentando, assim, ter ou desenvolver uma autonomia para realizar ações, conforme sua visão e perspectiva. Quando tal comportamento é detectado pela coordenação militar, procura-se rapidamente criar meios para que essa autonomia desapareça, o que aumenta a tensão entre as partes. Tomás, em diversos pontos de sua entrevista, deu exemplos das dificuldades de relacionamento enfrentadas e como as tensões se materializam. Foi relatado, por exemplo, que algumas ONGs começaram a trazer médicos voluntários para os abrigos, ou mesmo realizar parcerias com instituições médicas privadas. Esses voluntários ou profissionais parceiros atuavam com os refugiados seguindo os procedimentos e diretrizes estabelecidos pelas ONGs, que, às vezes, diferem do estabelecido e utilizado na Operação Acolhida. Quando a divergência foi percebida, criou-se uma norma que coloca, automaticamente, todos os profissionais de saúde abaixo da coordenação militar que cuida desta atividade, retirando a influência e ingerência das ONGs do processo. A medida não foi recebida de forma positiva por essas parceiras, que procuraram reverter a decisão nas reuniões semanais, mas não foram bem sucedidas.

Para Tomás, essa ingerência das instituições parceiras se aproxima de interesses econômicos, visto que dessa forma elas conseguem ter autonomia para administrar os recursos captados. Foi evidenciado também pelo entrevistado que, constantemente, as instituições desejam aprimorar o tratamento dado aos refugiados, fazendo demandas que, na prática, criam um abismo entre o tratamento que os brasileiros recebem e os que receberiam os refugiados. As

Forças Armadas partem do princípio de que não há espaço para diferenciar os venezuelanos dos brasileiros, portanto se algo não é fornecido pelo Estado aos brasileiros não será oferecido também aos refugiados, mesmo que as instituições parceiras possuam condições de fazê-lo. Por ser uma operação do governo brasileiro, é fundamental que não se esqueçam as condições vividas pela população brasileira, principalmente os que vivem nas áreas fronteiriças da Amazônia brasileira.

4.3.4 Elaboração de Estratégias e Diretrizes

A elaboração das estratégias e diretrizes da Operação Acolhida fica a cargo do Ministério da Defesa que as atrela aos objetivos de estratégia e segurança do país, bem como às necessidades e desafios vivenciados no dia a dia da operação. As informações fornecidas ao comandante geral da operação são fundamentais na elaboração de tais estratégias.

Há, claramente, um componente estratégico que envolve toda a operação e, portanto, as questões de sigilo se impõem sobre os objetivos mais importantes.

A elaboração de estratégias e diretrizes pode sofrer mudanças de rota, mas a consolidação da Operação Acolhida deixa seus rumos um pouco mais claros, justamente pela experiência adquirida durante o gerenciamento da própria operação. Em 23 de junho de 2021, por meio da Portaria 655/2021, foi publicada a decisão do governo federal de abrir, em caráter excepcional, as fronteiras brasileiras para os venezuelanos, por motivos humanitários. As fronteiras brasileiras encontravam-se fechadas desde 18/03/2020 para combater a pandemia do coronavírus, mas, em vista da pressão para entrada de refugiados, bem como o aumento da entrada irregular, o fluxo foi reestabelecido em partes, visto que se permite apenas a entrada de 50 venezuelanos por dia¹⁶⁰. Atualmente as fronteiras encontram-se abertas e o fluxo está próximo da normalidade observada em períodos anteriores.

Atualmente, considerando-se o fluxo existente no período anterior à pandemia, as duas grandes diretrizes estratégicas da operação são: interiorização e cuidados de saúde. Estrategicamente há uma clara intenção de estimular que os venezuelanos se estabelecem em outros estados, de forma a não colocar pressão ainda maior nos estados do norte do país. Todos

¹⁶⁰ Fonte Acur: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/regularizacao-migratoria-e-entrada-de-venezuelanos-no-brasil/>. Acesso em 13 de jan. de 2022.

os investimentos em infraestrutura de saúde (postos de vacinação, parcerias com instituições privadas, processos de triagem, máquinas adquiridas para a realização de exames, dentre outras) realizados sob a gestão da Operação Acolhida, são informados como ‘futuros legados’ para a população de Roraima. Isso reflete a ideia de que o estado venha a ser a porta de entrada, mas não a de permanência. A situação econômica dos estados do norte do país não permite que mais venezuelanos fixem residência na região. O documentário ‘Roraima: Terra de Acolhimento’, produzido em parceria com a Assembleia Legislativa de Roraima (ALE-RR) e veiculado em 16/08/2021, divulga que a população de Pacaraima, por exemplo, dobrou desde 2018 até o meio de 2021, o que dá a dimensão dos desafios econômicos, sociais e políticos existentes na região.

A interiorização é a estratégia utilizada para tentar evitar a xenofobia contra os refugiados. Apesar de muito se falar sobre a receptividade do povo brasileiro, na prática percebe-se que a população costuma receber muito bem os imigrantes provenientes da Europa e da América do Norte, mas o mesmo tratamento não é destinado aos provenientes do Sul Global. Replica-se nesse tratamento o antigo dilema norte e sul, que classifica as pessoas conforme sua região de procedência. Esse fato segmenta os imigrantes em dois grupos: os que contribuem para o crescimento e desenvolvimento do país (provenientes do Norte Global) e os que, além de não contribuírem, prejudicam os brasileiros. Utilizam a infraestrutura pública do país (saúde e educação), sobrecarregando-a ainda mais e por vezes, impedem que os brasileiros sejam atendidos (provenientes do Sul Global). Dessa forma, venezuelanos, bolivianos, colombianos, paraguaios e tantos outros sul-americanos residentes no país não recebem por parte dos brasileiros o mesmo tratamento dado aos italianos, espanhóis, canadenses e estadunidenses, por exemplo.

Esse comportamento pode ser percebido nos diversos confrontos entre brasileiros e venezuelanos reportados entre 2018 e 2020, mas principalmente nos espaços destinados para os comentários nas notícias veiculadas na internet. Quase sempre se depara com o questionamento: por que ajudar por meio do Estado brasileiro os estrangeiros se o próprio brasileiro precisa de ajuda? Assim, evitar que os venezuelanos permaneçam nas áreas mais pobres do Brasil, que carecem de infraestrutura básica, é uma medida importante para evitar conflitos com a população brasileira (Tomás, entrevista realizada presencialmente em 28/07/2021).

A ideia de ‘acompanhar’ o refugiado após sua interiorização de modo oficial pela Operação Acolhida revela também a preocupação das Forças Armadas de não deslocar os conflitos e tensões para outras áreas do país. O que se quer evitar é a rejeição aos imigrantes

como ocorre na Europa, e um clima de tensão, que pode gerar instabilidade e violência. Segundo Tomás, hoje, uma vez interiorizados, não se sabe mais para onde vão, se estão estabelecendo comunidades em algumas cidades ou bairros, enfim, perde-se o acesso a essas informações que podem ser importantes no futuro.

Com relação aos aspectos de saúde, deseja-se diminuir a sobrecarga ao Sistema Único de Saúde (SUS). A estratégia adotada é a prevenção de doenças, que no final podem terminar em uma visita a um hospital público, bem como o tratamento das doenças graves sob a gestão da operação, visto que existem parcerias com a esfera privada para esses casos.

O foco principal na triagem é com a prevenção das doenças contagiosas para as quais o país já possui programa vacinal estabelecido. O objetivo é evitar surtos de enfermidades já controladas e, dessa forma, preservar o sistema de saúde. Quando existem doenças pré-existentes, mantém-se o venezuelano no abrigo, para que ele utilize as parcerias privadas e médicos voluntários, e não procure o SUS local. É importante salientar que, a exemplo do que foi tratado no capítulo 3 deste trabalho, muitos venezuelanos vêm para o Brasil para tratar de doenças graves, para as quais não encontra alternativas na Venezuela.

Além dessas duas grandes ações estratégicas – interiorização e saúde – há outras diretrizes e ações nos abrigos que visam tratar a parte humanitária e a adaptação dos imigrantes ao país. Existem várias crianças nos abrigos e, conseqüentemente, há diversas ONGs especializadas no cuidado de crianças refugiadas. Criam-se espaços para dar suporte psicológico e recreacional para que a adaptação ao país seja mais natural.

4.4 OPERAÇÃO VERDE BRASIL

Conforme apontado por CAPOBIANCO (2017), o Brasil conta com uma legislação ambiental bastante avançada e o que, atualmente, é determinante para conter os crimes ambientais no país é a fiscalização. Em seu trabalho o autor aponta para a necessidade de se manter uma fiscalização constante, muito mais do que mudanças na legislação brasileira. Sua pesquisa indica que o medo de ser realmente penalizado por um crime ambiental inibe sua ação e se materializa, por exemplo, na queda do desmatamento da Amazônia.

Os estudos de MELLO-THÉRY; THÉRY, apontam a pecuária como atividade responsável pelo aumento das queimadas e do desmatamento da Amazônia. Porém a pressão

ambiental sobre os produtores brasileiros fez com que, aos poucos, alguns proprietários começassem a repensar seus processos produtivos de forma a incorporar os estudos sobre os benefícios da Integração Lavoura, Pecuária e Floresta, conforme apontado no capítulo 2 deste trabalho. A velocidade desta mudança, ainda não é suficiente para a preservação da floresta, o que acentua a necessidade de fiscalização e aplicação de penalidades para os que não cumprem a lei.

A partir de 2019, ano em que se inicia o governo Bolsonaro, percebeu-se um desmonte da estrutura de fiscalização ambiental do país, com ataques à metodologia do INPE na questão do desmatamento e, principalmente, com a redução de verbas para o Ibama e demais órgãos de fiscalização do país. Assim, o que se vê, desde 2019, é a ascensão do desmatamento e o aumento das queimadas na Amazônia.

Em 2019 as queimadas na Amazônia ganharam visibilidade mundial, o que acarretou o aumento das pressões internacionais. Esses dois fatores em conjunto – aumento das queimadas e da pressão internacional –, fizeram com que o governo brasileiro, em janeiro de 2020, anunciasse a recriação do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), sob a gestão da Vice-Presidência da República, conforme relatado no capítulo 2 deste trabalho.

Recriado oficialmente em 11/02/2020, por meio da Lei 10.239, o controle do conselho foi transferido para a Vice-Presidência da República, que em conjunto com os ministros da Casa Civil; da Justiça e Segurança Pública; da Defesa; das Relações Exteriores; da Economia; da Infraestrutura; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; de Minas e Energia; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; do Meio Ambiente; e do Desenvolvimento Regional procuram meios para alcançar os objetivos propostos pelo CNAL. A escolha dos Ministérios envolvidos reflete os objetivos principais do CNAL, como pode ser observado na figura abaixo.

Figura 3. Objetivos Estratégicos do Conselho Nacional da Amazônia Legal



Fonte: https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/mapa_estrategico.jpg/view. Acesso em 05 de set. de /2021.

Ao confrontar a Figura 3 com o documento que detalha as diretrizes estratégicas¹⁶¹ do CNAL, percebem-se algumas divergências frente à estrutura detalhada na figura acima, que é normalmente a mais consultada. As diretrizes estratégicas divulgam um forte componente militar, com preocupações geopolíticas e muito vinculadas ao PND e END revisados em 2020. Nota-se uma correlação entre a visão das Forças Armadas sobre a geopolítica clássica e as diretrizes postas¹⁶².

Há uma preocupação com os efeitos dos crimes ambientais cometidos na Amazônia em seus aspectos ambientais, econômicos e sociais, mas percebe-se pelo organograma do CNAL

¹⁶¹ Fonte: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/anexo-a-diretriz-estrategica.pdf>. Acesso em 11 de set. de 2021.

¹⁶² EIXOS ESTRATÉGICOS

a. **Preservação:** 1) Ações de ordenamento territorial, envolvendo a regularização fundiária, assentamentos rurais, terras indígenas e quilombolas; 2) Ações de gestão ambiental, incluindo o monitoramento e controle, a recuperação de áreas degradadas, bem como o manejo florestal.

b. **Proteção:** 1) Incremento dos processos de segurança nos seus diversos matizes pela análise continuada dos cenários com base na Inteligência do Estado; 2) Aplicação dos preceitos relativos à política e estratégia nacional de defesa; 3) Estabelecimento de capacidade de pronta resposta, frente a incidentes, ilícitos ambientais e fenômenos naturais; 4) Cooperação no intercâmbio de informação com países vizinhos.

c. **Desenvolvimento Sustentável:** 1) Promoção ao desenvolvimento da infraestrutura energética, logística e de telecomunicações, fomentando a produção sustentável com inovação e competitividade, e respeito à biodiversidade; 2) Implementação de políticas de saúde, saneamento, educação e assistência, preservando a diversidade cultural existente e garantindo a inclusão social e o fortalecimento da cidadania.

d. **Comunicação:** 1) Identificação de percepções antagônicas aos objetivos do governo brasileiro com o fito de esclarecer à sociedade; 2) Divulgação contínua de ações, resultados e metas a alcançar; 3) Reversão da imagem negativa do Brasil e do governo no trato da questão. Fonte: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/anexo-a-diretriz-estrategica.pdf>. Acesso em 11 de set. de 2021.

que a soberania e a imagem do país se encontram no mesmo nível dos demais, sendo ambos vinculados à OTCA. Esse fato evidencia os aspectos regionais da Amazônia e a necessidade de concertação regional para a solução de problemas que impactem negativamente a imagem dos países amazônicos na comunidade internacional.

Apesar de a estrutura dar destaque para a OTCA, vinculando-a à soberania e imagem, uma visita à página da instituição demonstra que esses dois assuntos estão bastante distantes do dia a dia da organização. Os projetos em andamento envolvem questões ambientais, sem relacioná-las ao aspecto da Segurança e Defesa. Essas questões encontram-se tão distantes da organização que o Observatório Regional Amazônico, lançado em setembro de 2021, conta com dados de biodiversidade, recursos naturais e sociodiversidade da região amazônica, sem abordar questões geopolíticas, econômicas e de segurança e defesa. Deve-se acrescentar também a esse fato a ausência de comunicados regionais que defendem os países amazônicos quando a proteção e soberania da Amazônia são questionadas, o que não condiz, portanto, com a visão dada pelo CNAL à organização. Justamente as bases de ação de inteligência e os mecanismos de comando e controle estão vinculados à OTCA, que não tem estrutura preparada para esse fim.

O Relatório Anual de Atividades – Ano I detalha o envolvimento da OTCA no CNAL. Trata-se de um arranjo burocrático para adequar os compromissos brasileiros junto à instituição após as mudanças legais ocorridas em 2019 com o decreto 9.759 de 11/09/19. Determinou-se a extinção de órgãos colegiados da administração pública federal que não haviam sido criados por lei. A Comissão Nacional da OTCA foi criada em 08/11/2002 com o objetivo de atender os dispositivos desse organismo. Esses dispositivos estabeleciam que cada um dos países deveria criar comissões permanentes para a aplicação das disposições do tratado. A Comissão Nacional foi extinta, pois não havia sido criada por lei. Sua recriação era necessária e, durante as reuniões do CNAL, decidiu-se que a Comissão Nacional da OTCA deveria ser recriada dentro da estrutura hierárquica do Conselho (Relatório Anual de Atividades – Ano I, 2021, p. 10). Assim, a OTCA é tratada dentro do CNAL de forma secundária e não estratégica, conforme relatos apontados nas páginas 10 e 11 do referido relatório. Além das comissões de aspecto puramente formal, o objetivo do CNAL frente à OTCA é o de encontrar formas para quitar os débitos brasileiros na organização. Os países membros efetuam contribuições anuais aos organismos, a fim de garantir parte das verbas necessárias para a realização dos projetos. No caso específico da OTCA, a contribuição brasileira corresponde a 35% das verbas recebidas pela organização e o país encontra com o pagamento desta anuidade referente ao ano de 2020 parcialmente

atrasada e a de 2021 não foi paga (Relatório Anual de Atividades – Ano I, 2021, p. 10). Isso reflete a importância que o atual governo confere às iniciativas de integração e não confere bons prognósticos para a atuação da OTCA de forma mais estratégica, buscando concertar ações regionais para as pressões internacionais impostas à Amazônia.

Esse vácuo da OTCA e a visão militar presente nas diretrizes estratégicas pode ser um dos motivos para a adoção da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) que colocou as Forças Armadas no gerenciamento de ações para o controle de incêndios e desmatamentos ilegais em momentos em que a imagem do país foi afetada por esses incidentes.

Em abril de 2020, foram estruturadas linhas de ações elaboradas em parceria com o Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e às Queimadas e o Ministério da Defesa para combater esses dois ilícitos. Dentre as linhas apresentadas, o presidente do CNAL escolheu a que ativava a Garantia da Lei e da Ordem (GLO)¹⁶³ para assim permitir o uso das Forças Armadas na operação que passou a ser conhecida como Operação Verde Brasil 2¹⁶⁴. Ela foi batizada com esse nome porque, em 2019, antes da recriação do CNAL, foi lançada a Operação Verde Brasil 1, que seguiu os mesmos moldes da Operação Verde Brasil 2. A diferença é que a primeira partiu de uma decisão do Presidente da República, enquanto a segunda surgiu dentro do CNAL e, de certa forma, refletiu a percepção dos diversos Ministérios envolvidos.

É importante salientar que essa escolha foi feita em um momento em que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) se envolveu em diversos atritos com o Ibama e com o próprio Ministério da Defesa. Havia um descompasso entre a visão do MMA e as ações do Ibama e foram feitas diversas tentativas de esvaziar o poder de atuação do Ibama. O ministro do MMA também se envolveu em embates públicos com outros Ministérios, o que amplificou, nesses momentos, a própria crise. Foi nesse contexto que a operação Verde Brasil foi estruturada.

A Operação Verde Brasil 1 ocorreu de 24 de agosto a 24 de outubro de 2019, tendo o mesmo alcance territorial da versão elaborada pelo CNAL. A visão militar presente nas propostas elaboradas pelo Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e às Queimadas, bem como sua parceria com o Ministério da Defesa decorrem de sua subordinação

¹⁶³ As missões de Garantia da Lei e da Ordem ocorrem mediante autorização expressa do Presidente da República quando há esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, frente a situações graves de perturbação da ordem. Autorizada pela Constituição Federal (artigo 142), foi complementada pelo Decreto 3897 em 2001, conferem às Forças Armadas o poder de atuarem como polícia, por um período determinado, em área delimitada e de forma episódica, com o objetivo de garantir a ordem pública, a integridade da população e o funcionamento regular das instituições. Fonte: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 05 de set. de 2021.

¹⁶⁴ Fonte: Relatório Anual das Atividades – Ano I CNAL.

ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), departamento responsável por assessorar o Presidente da República nos assuntos militares e de segurança.

O Presidente da República autorizou o emprego das Forças Armadas durante o período de 11 de maio de 2020 até 10 de junho de 2020, sendo posteriormente prorrogado até 30 de abril de 2021. As Forças Armadas podem atuar nesta operação em toda a região da Amazônia Legal, nas áreas indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e nas faixas de fronteiras. A coordenação das ações foi encaminhada para o Ministério da Defesa, colocando as Forças Armadas como executora das ações de combate às queimadas.

Para o ano de 2021 o CNAL aprovou a Operação Samaúma, que garantiu o emprego das Forças Armadas durante o período de 28 de junho até 31 de agosto de 2021. Diferentemente das operações anteriores, a Operação Samaúma abrangeu os estados do Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia, mediante solicitação dos respectivos governadores, alcançando 26 municípios¹⁶⁵.

4.4.1 Gestão da operação Verde Brasil

Para a entendimento da gestão da Operação Verde Brasil 1 e 2 e Operação Samaúma, foi enviado um questionário para o Comando Militar do Sudeste que o encaminhou para o Comando Militar da Amazônia¹⁶⁶ (CMA). O questionário continha perguntas sobre o escopo da operação e o respectivo papel do Comando Militar da Amazônia e foi respondido sem a identificação do entrevistado. Como a comunicação foi feita pelas vias oficiais entende-se que as respostas foram dadas pela instituição Exército Brasileiro, sendo assim identificadas neste trabalho. No encaminhamento formal ao CMA foi solicitado pelo Comando Militar do Sudeste

¹⁶⁵ Municípios do Estado do Amazonas: (Apuí, Boca do Acre, Canutama, Humaitá, Lábrea, Manicoré e Novo Aripuanã); Municípios do Estado do Mato Grosso: (Apiacás, Aripuanã, Colniza, Cotriguaçu, Marcelândia, Nova Bandeirantes, Peixoto de Azevedo e Paranaíta); Municípios do Estado do Pará: (Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, São Félix do Xingu e Trairão); e Municípios do Estado de Rondônia: (Candeias do Jamari, Cujubim, Itapuã do Oeste, Machadinho D'Oeste e Porto Velho).

¹⁶⁶ No que se refere à Operação Verde Brasil o CMA exerce um papel central na estrutura militar do Comando Conjunto Amazônia, que recebeu autorização para efetuar ações de Garantia da Lei e da Ordem, bem com a atribuições subsidiárias de apoiar Órgãos de Segurança Pública (OSP) e o SISNAMA, em áreas de responsabilidade variadas em cada operação. A centralidade do papel do CMA nessas operações deve-se ao fato do Comando Conjunto Amazônia ser composto, essencialmente, por organizações militares do CMA. No entanto, convém destacar que tal centralidade refere-se apenas à estrutura militar, pois os órgãos de segurança pública e órgãos dos SISNAMA mantiveram suas competências e metodologias de planejamento e condução de operações, sendo a atuação do Comando Conjunto Amazônia complementar à destes órgãos.

o destacamento de uma pessoa para atender a autora deste trabalho, mas isso não ocorreu. Esta seção, portanto, será construída com base no documento recebido pelo Exército Brasileiro.

Para fins do entendimento da gestão das ações de combate ao desmatamento e incêndios na Amazônia todas as operações realizadas serão tratadas como Operação Verde Brasil, pois todas apresentam a mesma estrutura e o documento recebido pelo CMA as tratam como operações similares.

Do ponto de vista da estrutura organizacional do exército, a operação foi concebida pelo Ministério da Defesa que ativou Comandos Conjuntos sob sua responsabilidade para a execução da Operação Verde Brasil, cabendo ao CMA o papel central no Comando Conjunto Amazônia. Esta denominação ‘Comando Conjunto’ é a forma como as Forças Armadas designam uma operação que envolverá todas as forças militares, bem como outras agências. Pode ser relacionada à expressão força tarefa e tem por finalidade criar mecanismos que permitam a conciliação de interesses e a coordenação de esforços para o alcance do objetivo maior, sendo neste caso, a redução das queimadas e do desmatamento ilegal na Amazônia brasileira.

A Operação Verde Brasil, no que se refere à gestão, divide-se em três níveis: político, estratégico e operacional.

No nível político de condução as operações estão a cargo da Presidência e Vice-Presidente da República, em função da presidência do CNAL ser ocupada pelo Vice-Presidente da República. Nesse nível, decide-se sobre o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, bem como expedem-se diretrizes para os ministérios e articula-se, com os estados, o apoio das Forças Armadas em áreas sob suas respectivas competências.

No nível estratégico estão o Ministério da Defesa e os Comandos das Forças Singulares. Nesse nível são baixadas diretrizes, instruções, normas de conduta e regras de engajamento para o emprego da tropa, bem como as coordenações com os Ministérios e direção dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

No nível operacional estão os Comandos Conjuntos Amazônia, Norte e Oeste, estruturados em torno do CMA, Comando Militar do Norte (CMN) e Comando Militar do Oeste (CMO), respectivamente. Nesse nível, as determinações e diretrizes políticas e estratégicas são traduzidas em Planos Operacionais ao nível tático, contendo a concepção da operação. Também nesse nível ocorre a articulação com as chefias regionais e/ou superintendências dos OSP e órgãos do SISNAMA, bem como das demais agências envolvidas. Um exemplo é a Funai, que

tem o objetivo de promover a elevação do nível de coordenação interagências e, conseqüentemente, a unidade de esforços.

Por sua vez, no nível tático estão as Forças Tarefas, estruturadas em torno das Brigadas e Grupamento de Engenharia, bem como das Organizações Militares que as compõem. Nesse nível são expedidas ordens de operações e executadas as tarefas correspondentes, alinhadas com o Plano Operacional e diretrizes superiores. Nesse nível também são conduzidas as articulações com os representantes dos OSP, órgãos do SISNAMA e eventuais agências que possam estar envolvidos nas tarefas de prevenção e repressão aos crimes ambientais, sobretudo de desmatamento ilegal e combate a focos de incêndio.

O acompanhamento das ações executadas, bem como os resultados tangíveis alcançados, é feito diariamente por meio do envio de Sumários Diários de Situação (SDS) pelas Organizações Militares às respectivas Forças Tarefas, destas ao Comando Conjunto, que, por sua vez, os remete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa. Além disso, semanalmente, são realizadas reuniões e videoconferências entre os diversos níveis para acompanhamento das operações. Por fim, relatórios são elaborados ao término da operação e remetidos, conforme a mesma cadeia de comando dos SDS, para fins de registro de ações realizadas, resultados alcançados e encaminhamentos de pontos para discussão a fim de aprimorar eventuais ações semelhantes no futuro.

Diferentemente das demais operações abordadas neste trabalho, a operação de combate aos incêndios e desmatamento da Amazônia tem um escopo completamente diverso. Apesar de se tratar de uma operação interagências, a ausência da sociedade civil como um agente do processo faz toda a diferença nos aspectos de gestão, principalmente no seu alcance.

As queimadas e o desmatamento da floresta ocorrem em áreas mais remotas, sempre distantes das cidades que, somadas às dificuldades logísticas da região, isolam a população urbana desses eventos. Tendo em vista as pesquisas realizadas para esse trabalho, é justamente a população que força a mudança de abordagem, e, portanto, de estratégia, das operações que envolvem as Forças Armadas, modificando assim sua gestão. A ausência da proximidade da sociedade civil com a Operação Verde Brasil e as diferenças de gestão frente às outras operações analisadas, corrobora esse ponto.

Os documentos oficiais procuram destacar que a Operação Verde Brasil não é uma operação das Forças Armadas, mas sim uma operação interagências, em que todas participam e decidem em condições de igualdade. As agências envolvidas são: Ibama, ICMBio, Polícia

Federal, Abin, da Funai, Agência Nacional de Mineração, Incra, Serviço Florestal Brasileiro, Polícia Rodoviária Federal, INPE e Censipam, porém a coordenação da operação encontra-se sob responsabilidade do Ministério da Defesa. Isso indica que, na prática, as Forças Armadas controlam a operação. Boa parte da execução da operação é feita por militares, fato explicitado no relatório das atividades realizadas pelo CNAL divulgado em 23/02/2021 que aponta:

Durante a VB2, ainda em curso, ficou evidente pelos Comandos Conjuntos, a dificuldade de relacionamento e a viabilidade de se empregar, em campo, os agentes de fiscalização. Além disto, estes órgãos apresentaram extrema dificuldade em disponibilizar seu pessoal para as ações planejadas em campo contra o crime ambiental (Relatório Anual de Atividades – Ano I, 2021, p. 8).

Apesar de contar apenas com a participação de agências governamentais, o relatório de atividades informa a realização de algumas reuniões com setores da sociedade civil, tais como universidades¹⁶⁷ e ONGs¹⁶⁸. A proximidade com esses setores, porém, na forma de reuniões esporádicas, não inclui a sociedade civil da mesma maneira que as operações apresentadas anteriormente, pois não há negociações, concertações e gestão de atividades por elas realizadas e sim consultas e aconselhamentos.

Quando questionados sobre as principais dificuldades envolvendo a Operação Verde Brasil no que se refere à sua gestão, foram apontadas as grandes distâncias, as mudanças climáticas naturais da região, a ausência de infraestrutura e as restrições territoriais impostas pelas reservas indígenas.

No que se refere às mudanças climáticas, a preocupação é com a alteração natural dos índices pluviométricos, que em determinados momentos, impõem à região amazônica longos períodos de chuvas. Isso dificulta o deslocamento das tropas e dos agentes, visto que as estradas não são asfaltadas. Em outras épocas há longos períodos de estiagem, que alteram o volume dos rios e afetam o transporte fluvial, criando mais dificuldades logísticas às operações.

Segundo o Relatório Anual de Atividades (2021, p. 8) são utilizados diariamente aproximadamente 1.380 agentes e militares, 50 veículos, 1 navio, 25 embarcações e 7 aeronaves. Não há informações explícitas sobre o volume financeiro necessário para mobilizar essa infraestrutura, mas, por informações contidas no relatório (Relatório Anual de Atividades,

¹⁶⁷ UFAM, UFMG, USP, UFRJ, INPA, INPE e Centro de Estudos de Defesa.

¹⁶⁸ Associação Pan-Amazônia, Indígena Amazônia, Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, FIESP, Conselho Empresarial Brasil Sustentável, Associação Brasileira do Agronegócio, Instituto Brasileiro de Árvores, CNA, CNI, Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável, Grupo Rede Amazonas, Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Rondônia, Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Mato Grosso, Associação PATJAMAAJ (etnia Cinta-Larga), Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários e Conselho Ibero-americano para a Agenda 2030.

2021, p. 18), estima-se que tenham sido gastos aproximadamente R\$ 412,5 milhões¹⁶⁹, que podem ser comparados com o resultado financeiro e ambiental das operações apresentado no documento. Foram aplicados 4.901 termos de infração, que geraram o valor de R\$ 3,3 bilhões, além da apreensão de “[...] 751 quilos de drogas [...]; 464.221 m³ de madeira; 331 tratores; 446 maquinários de mineração; 1.761 embarcações; 554 veículos diversos; 95.188 litros de combustível; 123.407 armas e munições; 366 balsas/dragas e acessórios de garimpo; e 20 aeronaves (Relatório Anual de Atividades, 2021, p.8)”. O desmatamento ilegal apresentou uma redução de 19% frente ao observado no mesmo período (06/2021 a 01/2021) no ano anterior (Relatório Anual de Atividades, 2021, p. 18).

As informações sobre a redução do desmatamento ilegal ocorrido no período foram contestadas por especialistas, o que fez o CNAL publicar uma nota informativa¹⁷⁰ em que: 1) salienta que a INPE é a fonte oficial a ser consultada sobre os desmatamentos; e 2) esclarece alguns questionamentos referente aos números divulgados.

O CNAL ratifica que o valor da área de alertas de desmatamento no mês de março de 2021 foi de 367,61 km² que, se comparado ao mesmo mês de 2020, houve um aumento de 12%. Entretanto, conforme as recomendações do INPE, deve-se realizar comparações entre períodos maiores para obtenção de melhor precisão. Dessa forma, comparando o período de agosto de 2019 a março de 2020 com agosto de 2020 a março de 2021, registra-se uma redução de 19% na área dos alertas de desmatamento (Fonte: https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/nota_infor_dados_of_queimadas_dsmt.pdf/view. Acesso em 12 de set. de 2021).

Utilizando os dados fornecidos pelo INPE, elaborou-se a tabela abaixo que não corrobora as informações divulgadas pelo governo brasileiro e, portanto, não apontam a efetividade da Operação Verde Brasil na redução dos desmatamentos ilegais. Com base nos dados, 2017 foi o último ano em que os desmatamentos caíram quando comparados ano anterior, revertendo uma tendência iniciada em 2005 que quedas consistentes desta atividade ilegal.

¹⁶⁹ “Apesar de questionada quanto ao seu custo, apenas no que diz respeito às sanções, foram lavrados termos de infração que geraram mais de R\$ 3.300.000.000,00 (três bilhões e trezentos milhões de reais), mais de oito vezes superior ao valor total da operação (Relatório Anual de Atividades, 2021, p. 18)”.

¹⁷⁰ Fonte: https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/nota_infor_dados_of_queimadas_dsmt.pdf/view. Acesso em 12 de set. de 2021

Tabela 5. Evolução do Desmatamento da Amazônia no Brasil

ANO ↕	AC	AP	AM	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Total Geral	%
2020	706	24	1.512	336	1.779	4.899	1.273	297	25	10.851	0,07
2019	682	32	1.434	237	1.702	4.172	1.257	590	23	10.129	0,34
2018	444	24	1.045	253	1.490	2.744	1.316	195	25	7.536	0,08
2017	257	24	1.001	265	1.561	2.433	1.243	132	31	6.947	-0,12
2016	372	17	1.129	258	1.489	2.992	1.376	202	58	7.893	0,27
2015	264	25	712	209	1.601	2.153	1.030	156	57	6.207	0,24
2014	309	31	500	257	1.075	1.887	684	219	50	5.012	-0,15
2013	221	23	583	403	1.139	2.346	932	170	74	5.891	0,29
2012	305	27	523	269	757	1.741	773	124	52	4.571	-0,29
2011	280	66	502	396	1.120	3.008	865	141	40	6.418	-0,08
2010	259	53	595	712	871	3.770	435	256	49	7.000	-0,06
2009	167	70	405	828	1.049	4.281	482	121	61	7.464	-0,42
2008	254	100	604	1.271	3.258	5.607	1.136	574	107	12.911	0,11
2007	184	39	610	631	2.678	5.526	1.611	309	63	11.651	-0,18
2006	398	30	788	674	4.333	5.659	2.049	231	124	14.286	-0,25
2005	592	33	775	922	7.145	5.899	3.244	133	271	19.014	-0,32
2004	728	46	1.232	755	11.814	8.870	3.858	311	158	27.772	0,09
2003	1.078	25	1.558	993	10.405	7.145	3.597	439	156	25.396	0,17
2002	883	0	885	1.085	7.892	7.510	3.099	84	212	21.650	0,19
2001	419	7	634	958	7.703	5.237	2.673	345	189	18.165	0,00
2000	547	0	612	1.065	6.369	6.671	2.465	253	244	18.226	0,00
Total Geral	9.349	696	17.639	12.777	77.230	94.550	35.398	5.282	2.069	254.990	-

Fonte: INPE. Elaboração da autora

Pela Tabela 5 percebe-se que a despeito do discurso oficial (carta recebida do CMA e Relatório Anual de Atividades de 2021) o desmatamento não foi reduzido na Amazônia, mesmo com a presença das Forças Armadas que atuavam no combate às queimadas. Os incêndios de fato foram controlados, mas havia uma expectativa, tanto por parte das ONGs quanto por parte da imprensa nacional e internacional, de que a presença militar na Amazônia, por meio de intervenção, ajudaria a combater os crimes ambientais de forma mais ampla, o que de fato não ocorreu. A imagem e o discurso do Exército Brasileiro cuidando da Amazônia serviu para diminuir as críticas em 2019 sobre a política ambiental brasileira e sobre o desmatamento na Amazônia, visto que se imaginava essa amplitude de ação, porém a divulgação dos dados, a participação brasileira na COP26 e relatos do Ibama e do ICMBio indicando que isso não aconteceu indicam que as pressões internacionais devem aumentar.

A avaliação de ONGs e de funcionários do Ibama, Ipam, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia (Sedam), ICMBio entre outros sobre a Operação Verde Brasil divergem do discurso oficial, na medida em que identificam um aumento do desmatamento na Amazônia. Segundo Ivaneide Barbosa¹⁷¹, ambientalista, as ações

¹⁷¹ <https://amazoniareal.com.br/combate-a-desmatamentos-e-duramente-criticado-por-defensores-da-amazonia-28-07-2020/>. Acesso em 01 de mar. de 2022.

comandadas pelo Exército Brasileiro gastam mais e geram menos resultado concretos quando comparadas ao potencial de resultados que seriam obtidos com o emprego dos mesmos recursos nos órgãos existentes e com experiência na fiscalização. A partir dessa avaliação, o Instituto Democracia e Sustentabilidade, Instituto Socioambiental, *International Rivers Network*, Observatório do Clima, Transparência Internacional-Brasil, Grupo de Trabalho Infraestrutura da Amazônia e WWF-Brasil protocolaram no TCU um requerimento que solicita uma revisão dos gastos da Operação Verde Brasil.

A agência Amazônia Real ouviu em Rondônia fiscais do Ibama, ICMBio e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia (Sedam) sobre o comando do Exército no combate a desmatamentos e queimadas e outros delitos ambientais. O Estado está entre os dez com mais alertas de desmatamentos no semestre com 14% de participação na devastação, segundo o Imazon. “Nossas equipes têm ‘know-how’ e principalmente, comprometimento para conduzir as operações. O governo tinha que investir esse volume de dinheiro nos órgãos e servidores competentes para proteger o meio ambiente, pois o benefício é de longo prazo. Com os militares, não. Quando acaba o dinheiro, a GLO, vão embora para os quartéis e o problema continua. E o pior é que ainda vão divulgar que foi o Exército quem salvou a Amazônia”, desabafou um fiscal do ICMBio, que pediu anonimato. Um fiscal da Sedam, que também pediu para não revelar seu nome com medo de retaliações, afirmou que não há colaboração entre militares e os atuais agentes de fiscalização. Isso acabou por criar um clima de animosidade nas operações conjuntas desde que o governo nomeou dezenas de militares nos órgãos ambientais. “Os militares não gostam de interferência no comando como orientações técnicas para atingir melhor resultado. Qualquer observação é vista como ordem de baixo para cima, de fiscal para militar. Esse é o nosso trabalho e fazemos bem. Com o que eles têm poderíamos fazer muito mais”, disse (<https://amazoniareal.com.br/combate-a-desmatamentos-e-duramente-criticado-por-defensores-da-amazonia-28-07-2020/>. Acesso em 01 de mar. de 2022).

Segundo a reportagem da Reuters¹⁷², as agências envolvidas na Operação Verde Brasil constataram falta de conhecimento sobre o *modus operandi* do combate aos crimes ambientais, além de criticarem a forma como a intervenção foi conduzida. Segundo os entrevistados, houve pouca interoperabilidade entre as agências envolvidas, o que pode indicar os motivos que impediram a obtenção de resultados melhores.

Percebe-se por meio dessas reportagens que há um questionamento por parte das agências envolvidas não apenas dos resultados obtidos, mas também da gestão realizada durante a Operação Verde Brasil. Por outro lado, os dados oficiais (documento recebido do CMA e Relatório Anual de Atividades 2021) enfatizam as multas aplicadas como elementos comprobatórios da eficiência e alcance da Operação Verde Brasil.

¹⁷² <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2021/03/24/especial-militares-fracassam-em-missao-de-conter-desmatamento-da-amazonia.htm>. Acesso em 04 de fev. de 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho partiu da discussão sobre o regionalismo e a importância conferida às organizações regionais no processo de consolidação geopolítica das regiões. Ao apresentar essa trajetória para a América do Sul, enquanto região geopolítica, as organizações regionais, criadas a partir dos anos de 1970, adquiriram um papel relevante na diminuição das tensões entre os países, na concertação de normas e projetos para a região, bem como na ação conjunta em alguns assuntos no plano internacional. Além disso, as organizações regionais adequaram a América do Sul à nova ordem mundial, que procura colocar a diplomacia e a observância dos preceitos do direito internacional como prioritários.

A América do Sul, enquanto região geopolítica sentiu a necessidade de se integrar, porém esse processo refletiu os conflitos e tensões existentes, bem como a própria geopolítica dos países. Assim, a integração ocorreu de forma segmentada, com organizações que se sobrepõem e, por conta dessas duas características (segmentação e sobreposição), conseguiram concretizar poucas ações no âmbito da integração. Os avanços ocorreram, principalmente, na área de comércio exterior e na articulação internacional nos fóruns de maior representatividade. Isso fez com que internacionalmente e regionalmente as instituições fossem reconhecidas, porém no âmbito nacional fossem, muitas vezes, desconsideradas e desconhecidas pela população sul-americana.

Não houve, portanto, a criação de laços de integração nas populações locais, o que transmitiu a imagem de falha do processo de integração na América do Sul.

Apesar de não ser o objetivo central deste trabalho analisar o processo de integração da América do Sul, é importante contextualizar que dentro do seu escopo e perspectiva não se partiu do princípio de que as iniciativas de integração tenham falhado. Ocorreram de forma segmentada e frágil por características históricas, refletiram as relações geopolíticas existentes e mostraram a forma de integração que os países desejam: instituições construídas, com atuação bastante marginal, mas prontas para legitimar os discursos nacionais e passar a imagem de uma região geopoliticamente coesa.

É dentro deste cenário que os países amazônicos estão inseridos, visto que sofrem pressões internacionais sobre suas políticas e ações para a Amazônia e precisam articular em conjunto discursos e ações para minimizar os efeitos das imposições internacionais que tentam colocar limites ou condições ao exercício de suas soberanias em território amazônico. Como apenas alguns países têm que lidar com as questões amazônicas, seguindo o processo

característico da América do Sul, a resolução dos problemas passou pela criação de uma organização regional, a OTCA, que conseguiu impulsionar os países a resolverem ou ao menos definirem nacionalmente questões importantes para a Amazônia. Porém, atualmente, encontra-se em estágio de hibernação, bem no momento em que a Amazônia é alvo de pressões internacionais no que se refere ao desmatamento e as queimadas. O Brasil, país que sempre foi defensor das pautas internacionais sobre o meio ambiente, atualmente tem um presidente que não só contesta os acordos internacionais, mas também apoia as políticas públicas que promovem um esvaziamento dos órgãos nacionais que supervisionam as ações na Amazônia. Como consequência, o desmatamento aumentou e as queimadas de 2019 tiveram cobertura mundial, dando início a uma série de protestos, tanto sociais quanto econômicos, para as ações e produtos brasileiros.

O grande desafio para os países amazônicos é que há uma sobreposição e entrelaçamento das escalas local, regional e internacional da Amazônia e não há como considerar essas escalas de forma isolada. Sua perspectiva local impõe aos Estados nacionais os desafios do desenvolvimento econômico. Isso começa com a criação de infraestruturas que melhorem as condições de vida das populações residentes nessas áreas, principalmente nas mais remotas. É um cenário em que, muitas vezes, falta tudo, até o fornecimento de serviços básicos de saúde.

Sob o prisma internacional, a Amazônia é vista como um espaço natural a ser preservado, o que impõe desafios e limites às ações dos países amazônicos para o desenvolvimento econômico da região. Utilizando-se das normas internacionalmente aceitas sobre o meio ambiente e os direitos humanos, a comunidade internacional procura dificultar o acesso aos recursos naturais pelos países amazônicos, bem como o avanço de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento econômico que fortaleceriam suas presenças e soberanias na região. A esse desafio, deve-se acrescentar os novos debates sobre a segurança internacional, que incluem o meio ambiente, a migração internacional, o narcotráfico, alimentação dentre outras variáveis sociais, bem como novos atores no sistema internacional, transformando assim a questão ambiental e indígena em uma questão de segurança nacional. Esse fato cria uma nova dimensão para a Amazônia: a estratégico-militar.

Essa dimensão estratégico-militar da Amazônia se materializa em um ambiente regional no qual a OTCA não consegue promover a concertação regional necessária para que os assuntos de segurança e defesa sejam tratados de forma conjunta, visto que muitos deles transcendem as fronteiras nacionais. Como essa concertação não está ocorrendo, cada país amazônico está

atacando os problemas de segurança e defesa de forma isolada e, no caso do Brasil, a solução passa pelo emprego das Forças Armadas em ações/operações que são desenvolvidas com diversas agências e com contato/impacto direto na sociedade civil.

Assumiu-se por hipótese neste trabalho que essas ações/operações estavam sendo estruturadas com base no aprendizado em questões de gestão adquirido nas operações de Missão de Paz. Um destaque especial foi dado para a MINUSTAH, visto que foi a primeira a colocar o Exército Brasileiro na posição de comando. O aprendizado no trato com os exércitos dos outros países, a forma como a Missão de Paz foi estruturada e, principalmente, o contato diário com a população haitiana promoveram um aprendizado na condução de operações/ações deste porte que passaram a ser utilizadas nas ações empreendidas em território nacional. Adicionalmente assumiu-se como hipótese que essa *expertise* foi fundamental na criação de ações/operações conduzidas para resolver alguns problemas de segurança e defesa na Amazônia, alguns com reflexos mais localizados e outros mais amplos.

Foram escolhidos três ilícitos presentes na Amazônia para nortear este trabalho: tráfico de drogas, migrações e desmatamento/queimadas. A migração é um evento com reflexo mais localizado, que se materializa na fronteira e cria impactos nas cidades próximas delas. O tráfico de drogas tem amplitude maior, está intimamente relacionado com as facções criminosas do Rio de Janeiro e São Paulo e promovem embates violentos nas cidades, além de criarem outros problemas de segurança pública. As queimadas/desmatamento, normalmente ocorrem em áreas muito distantes das cidades, porém refletem negativamente a imagem do país e aumentam as pressões internacionais vinculadas à pauta ambiental sobre o Brasil. Para cada um desses ilícitos houve/há uma operação/ação empreendida pelo governo federal e executada/gerenciada pelas Forças Armadas. Para o caso do tráfico de drogas houve a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, para a migração a Operação Acolhida e, para as queimadas/desmatamento, a Operação Verde Brasil. Procurou-se por meio da análise destas operações/ações identificar mecanismos de gestão que pudessem ter sido aprimorados/desenvolvidos a partir da MINUSTAH.

É importante, porém, apresentar algumas diferenças com relação às ações/operações analisadas. Das três, a única que ainda continua em funcionamento e foi concebida para ser uma ação de longo prazo é a Operação Acolhida, enquanto as demais foram ações com data para começar e terminar. Com relação ao envolvimento com a sociedade civil há distinções importantes. A Intervenção Federal no Rio de Janeiro envolveu e impactou uma grande cidade e um grande estado do país. A Operação Acolhida está sendo conduzida em um estado distante

dos maiores centros populacionais, em cidades que, por estarem na Amazônia, estão mais isoladas e afastadas da maior parte do povo brasileiro. Já a Operação Verde Brasil foi a que contou com o menor envolvimento da população, apesar de ter tido ampla e profunda cobertura nacional e internacional.

Tendo isso em mente, a análise dos dados obtidos nas entrevistas aponta que os anseios da população foram considerados e se tornaram uma variável chave na estruturação da ação/operação da Intervenção Federal no Rio de Janeiro e na Operação Acolhida. Isso não ocorreu na Operação Verde Brasil, justamente porque ela aconteceu em área de floresta densa, distante das cidades. Essa variável é chave, pois é justamente a partir dela que se percebem as diferenças de gestão, de *expertise*, visto que muito do que foi aprendido e aprimorado na MINUSTAH foi empregado tanto na Intervenção Federal no Rio de Janeiro quanto na Operação Acolhida. Os entrevistados das duas ações disseram, explicitamente, que o aprendizado da MINUSTAH foi importante para o Exército Brasileiro e indicam um novo caminho a ser percorrido. As atuações dessa força terão que considerar cada vez mais em suas ações/operações as demandas e necessidades das populações locais, além de se preocuparem com a prestação de contas para a sociedade civil como um todo. Na Operação Verde Brasil não foi possível perceber essas ações, inclusive a quantidade de documentos e dados oficiais sobre os resultados e ações empreendidas é bem escasso, quando comparado com as outras duas operações.

Portanto, acredita-se que este trabalho, apesar de não esgotar o tema, tenha contribuído para as discussões de segurança e defesa que passam pela Amazônia. Principalmente no que se refere à *expertise* do Exército Brasileiro na condução de ações/operações que visem minimizar os efeitos dos ilícitos ocorridos na região e que causam impactos nacionais e internacionais para o Brasil. Para futuras agendas de pesquisa, pode-se pensar em como essa *expertise* brasileira poderá ser utilizada em operações/ações regionais, caso as iniciativas de integração regional avancem e criem a possibilidade de concertações regionais também para a temática da defesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, A. e MARTÍNEZ, E. (Org.). **Derechos de la Naturaleza: El Futuro es ahora**. Quito, Equador: Editora Abya-Yala, 2009.
- AGNEW, J. **Geopolitics: re-visioning world politics**. London, Routledge, 2nd ed., 2003.
- _____. **Globalization and sovereignty**. USA, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2009.
- ALBUQUERQUE, R. C. **A situação jurídica dos emigrantes brasileiros na Bolívia**. Brasília a. 44, n. 174 abr./jun 2007.
- ARAÚJO, F. E. **Segurança e Defesa da Pan-Amazônia: o papel atual da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, 2018.
- ARTAXO, P. E. **Amazônia: presente e futuro em discussão**. Jornal da USP. 12/03/2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/amazonia-presente-e-futuro-em-discussao/>. Acesso em 03 de jan. de 2022.
- BATTAGLINO, J. M. **The coexistence of peace and the conflict in South America toward a new conceptualization of types of peace**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 55, nº 2 (July/Dec.), 2012.
- BECKER, B. K. **Limitações ao exercício da soberania na região amazônica**. In: **Ciclo de estudos sobre a Amazônia**. Brasília: 2004. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.
- _____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- BÖWER, U. **Risk Sharing, Financial integration, and “Mundell II” in the Enlarged European Union**. Institute of European Studies, Paper 060801, 2006.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Inteligência Comercial. **Como exportar**. França. 2018
- BUZAN, B. **Peace, Power, and Security: contending concepts in the study of International Relations**. Journal of Peace Research, vol. 21, nº2, 1984.

CARNEIRO FILHO, C. P.; SANTOS, J. A.; VANDERLEI, M. L. N. **Os brasiguaios e sua influência política e econômica no Paraguai: racismo e nacionalismo no Mercosul do século XXI.** REVISTA GEONORTE, 11(37), 132–153.

CARNEIRO, C. P.; SOARES, S. S.; LICHTENTHALER, H. K. R. G. **Relações Brasil-Suriname: fronteira, garimpo e imigração no século XXI.** PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá, v. 13, n. 2, p. 305-320, jul./dez. 2020.

CARNEIRO, M. S. **A Construção Social do Mercado de Madeiras Certificadas na Amazônia Brasileira: a atuação das ONGs ambientalistas e das empresas pioneiras.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 681-713. set./dez. 2007.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, W. F. **Um panorama da imigração e do refúgio no Brasil.** Reflexões à guisa de introdução. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., **Imigração e Refúgio no Brasil.** Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAPOBIANCO, J. P. R. **Governança socioambiental na Amazônia brasileira na década de 2000.** Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CEPIK, M.; BORBA, P. **Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional.** Contexto Internacional, vol.33, nº 2, julho/dezembro 2011.

CHAVES, C. B. *et al.* **Uma Análise da Política Externa da Guiana sob a Perspectiva das Disputas Fronteiriças.** Revista Florestan Fernandes, ano 3, n. 1: 129-150, 2016.

COSTA, G. V. L. **Governamentalidade e soberania na fronteira Brasil-Bolívia: segurança nacional e saúde pública como dispositivos de poder.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 61, nº 2, p. 373-404, 2018.

COSTA, W. M. **O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da Integração.** In: OLIVEIRA, E. R. (org.) **Segurança & defesa da América do Sul: da competição à Cooperação.** São Paulo: Fundação Memorial da América do Sul, 2008.

_____ **Arranjos comunitários, sistemas produtivos e aportes de ciência e tecnologia no uso da terra e de recursos florestais na Amazônia.** Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 5, n. 1, p. 41-57, jan.- abr. 2010.

_____ **A Geopolítica brasileira e sua influência no pensamento estratégico nacional.** Revista l'espace politique, número 31, 2017. Disponível em:
<https://journals.openedition.org/espacepolitique/4132>

Amazônia Sul-Americana. Fundação Memorial da América Latina, Revista Nossa América, 2008. Apresentação power point. Disponível em:
<https://reporterdofuturo.files.wordpress.com/2010/05/wanderleymessiasdacosta.pdf> Acesso em 24 de fev. de 2020.

COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (org.) **Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos.** São Paulo: Humanitas, 2018.

CORBIN, H. P.; HAYDEN, D. A. **Fluxos de Migrantes e Remessas entre o Brasil e as Guianas (Guiana, Guiana Francesa e Suriname): o que sabemos?** Revista Latino-americana de Estudos Avançados (RELEA), Vol 2, nº 1, ago-dez, p. 135-153, 2017.

CRUZ, J. M.; FONSECA, B. **Pandemia e crime organizado na América Latina.** O Estado de São Paulo, A16, 20/02/2021.

DHENIN, M. P. P. **Do SIPAM ao SISFRON: a questão da segurança da faixa de fronteira na doutrina militar brasileira.** In: NASCIMENTO, D. M.; PORTO, J. L. R. (Orgs.) **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia,** Belém: NAEA, 2013.

FARANI, T. L.; OLIVEIRA, G. B. (org.) **Produção de Madeira de espécie nativas brasileiras (2012 a 2017).** Brasília: Ibama, 2019.

FERREIRA, L. V.; VENTICINQUE, E.; e ALMEIDA, S. **O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas.** Estudos Avançados 19 (53), 2005.

FERNANDES, D.; FARIA A. V. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos.** R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr., 2017.

FLEMES, D. **Emerging middle power's soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA dialogue forum.** GIGA Working Paper, nº 57, 2007.

FOUCHER, M. **Obsessão por Fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FRIEDMAN, M. P.; LONG, T. **Soft balancing in the Americas: Latin opposition to US intervention, 1898 – 1936**. *International Security*, vol. 40, n° 1 (Summer 2015), pp. 120-156.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L.P. **Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva**. *Contexto Internacional* (PUCRJ. Impresso), v. 35, p. 77-104, 2013.

GARDINI, G. L. **The added value of Pacific Alliance and ‘Modular Regionalism in Latin America**. LSE IDEAS, 21 March, 2013. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/06/the-added-value-of-the-pacific-alliance-and-modular-regionalism-in-latin-america/>. Acesso em 15 de jan. de 2019.

GODOY, L. P. C. **Nem amarela, nem azul, nem vermelha**. A bandeira do Equador é verde! *Revista Belas Artes*, Ano 10, vol. 27, Mai – Ago 2018.

GRABENDORFF, W. **Brasil: de colosso regional a potencia global**. *Nueva Sociedad*, n° 226: 158 -171, 2010.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERZ, M.; SIMAN, M.; TELLES, A. **Regional organizations, conflict resolution and mediation in South America**. In: SUAREZ, M.; VILLA, R.; WEIFFEN, B. (org.) **Power dynamics and regional security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

HOLSTI, K. J. **The state, war and the state of the war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HURREL, A. **An emerging security community: in South America?** In: ADLER, E.; BARNET, M. (eds) **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

INPE/CBERS. Disponível em: <http://www.cbbers.inpe.br/sobre/index.php>. Acesso em 25 de abr. de 2020.

ISPAS, L.; TUDORACHE, P. **Cultural Interoperability – Prerequisite for the responseto hybrid threats**. *International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION*, vol. XXIII, n° 1, 2017.

KENKEL, K. M. **Stteping out of the shadow: South America an peace operations**. *International Peacekeeping*, vol. 17, n° 5: 584-97, 2010.

KEOHANE, R. O.; MARTIN, L. L. **The promise of institutionalist theory.** International Security, Vol. 20, nº 1 (Summer, 1995), pp. 39-51.

LOURENÇÃO, H. J.: **A Defesa Nacional e a Amazônia: O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM),** Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Dissertação de Mestrado, 2003.

MACHADO, L. O. **Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região amazônica brasileira.** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXI, nº 1, p. 9-31, 2007.

_____ **Limites, Fronteiras e Territórios.** Grupo Retis/UFRJ, 2002. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2002-Sistemas-fronteiras-e-territorio-LOM.pdf>. Acesso 27 de jan. de 2022.

_____ **Limites, Fronteiras, Redes.** In: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N.O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S. (org.). **Fronteiras e Espaço Global,** AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.

_____ **Espaços Transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança.** Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos); Fundação Alexandre Gusmão/MRE, 2011.

MALAMUD, A. **Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American Experiences.** EUI Working Papers, RSCAS 2013/20.

MARRONI, E. V.; CASTRO F. R.; VIOLANTE, A. R. **Securitização Do Meio Ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos?** Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 67-93. jan/abril. 2018.

MATTOS, C. M. **Uma geopolítica pan-amazônica.** Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1980.

MEARSHEIMER, J.J. **The false promise of international institutions.** International Security, Vol. 19, nº 3 (Winter, 1994/95), pp. 5-49.

MELLO, L. I. A. **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata.** Manaus: Ed. Da Universidade do Amazonas, 1997.

MELLO-THÉRY, N. A. **Meio ambiente, globalização e políticas públicas.** Revista Gestão & Políticas Públicas 1(1):133-161, 2011.

MELLO-THÉRY, N. A.; THÉRY, H. **A armadura do espaço amazônico: eixos e zoneamentos.** Alceu, Revista de Comunicação, Cultura e Política. Rio de Janeiro: PUC, Departamento Comunicação Social, volume 1, nº 2, jan/jun 2001, pp 181-214.

MONTEIRO, L. C. R. **Políticas Territoriais do Estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle estatal e ameaças transnacionais.** Dissertação de mestrado em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, 2009.

MONTEIRO, L. C. R.; NEVES, A. J.; SILVA, J. C. (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.** Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

MOON, T.; FEWELL, S.; REYNOLDS, H. **The What, Why, When and How of Interoperability.** Defense & Security Analysis, vol. 24, nº 1, p. 5-17, March 2008.

NOBRE, C. et al. **Amazonia as a carbono source linked to deforestation and climate change.** Nature, v. 595, p. 388-393, 2021.

NASCIMENTO, D. M.; COUTO, A. C. O.; FERREIRA, A. S. **Estado, Fronteira e Redes na Amazônia: uma contribuição ao debate.** In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (org.). **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades.** Macapá: Editora, 2010.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOGUEIRA, R. J. B; NETO, T.O. **Geopolítica e Rodovias na Amazônia Brasileira.** Revista da Anpege, vol. 12, nº 17, 2016.

NOLTE, D. **Latin America's new regional architecture: a cooperative or segmented regional governance complex?** EUI Working Papers, RSCAS 2014/89.

NUNES, P. H. F. **A institucionalização da Pan-Amazônia.** Curitiba: Editora Prismas, 2018.

_____. **A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução.** In: **A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução.** Revista de Direito Internacional, vol. 13, nº 2, 2016.

OLIVEIRA NETO, T.; THÉRY, H. **A expansão da produção de grãos e a infraestrutura de circulação no Brasil**. Revista de Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 3, setembro a dezembro, p. 284 – 305, 2018.

OLIVEIRA, A. C. **Do velho ao novo regionalismo**: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. Cepal – Coleções documentos de projeto, 2014.

OLIVEIRA, O.M. **Velhos e novos regionalismos**: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo. Ijuí: Ed. Inijuí, 2009.

_____ **Base Jurídica Del Tratado De Cooperación Amazónica Actualización Resumida 2003-2012**. OTCA, 2013. Disponível em: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>. Acessado em 01 de jul. de 2020.

OLIVEIRA, T.; CAVALCANTI, L.; MACEDO, M. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento de Migrações, DF: OBMigra, 2021.

PAPE, R. A. **Soft Balancing against the United States**. International Security, Vol. 30, nº 1 (Summer, 2005), pp. 7-45.

PAUL, T.V. **Soft balancing in the Age of U.S. Primacy**. International Security, Vol. 30, nº 1 (Summer, 2005), pp. 46-71.

PAIVA, L. F. S. **As dinâmicas do mercado ilegal de cocaína na tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia**. RBCS vol. 34, nº 99, 2019.

PIMENTA, J. **Unir para além da fronteira**: um esboço da etnopolítica transnacional ashaninka. Anuário Antropológico, Brasília, UnB, v. 43, n. 2: 173 – 204, 2018.

PINTO, M. J. S.; OLIVEIRA, B. S.; SOARES, C. L. **Novos aglomerados populacionais na fronteira**: o caso Vila Brasil e Vila Vitória *in*: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (org.). **Inteirações Fronteiriças no Platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades. Macapá: Editora, 2010.

PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (org.). **Inteirações Fronteiriças no Platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades. Macapá: Editora, 2010.

PORTO, J. L. R.; COSTA, J. M. **Ensaio de interações transfronteiriças Amapá-Guiana Francesa (1943-2013): reflexões de uma fronteira tardia** Revista GeoAmazônia – ISSN: 2358-1778 (on line) 1980-7759 (impresso), Belém, v. 04, n. 07, p. 20 - 46, jan./jun. 2016.

PRATES, R. C.; BACHA, C. J. C. **Os processos de desenvolvimento e desmatamento na Amazônia.** Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 3 (43), p. 601-636, dez. 2011.

POSADA, E. V. **Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales.** Papel Político, nº 18, diciembre 2005.

RAMOS, C. E. F.; SILVA, A. O.; e SANTOS, L.S. **Planejamento Estratégico do Gabinete de Intervenção Federal.** 2018

RAMOS, W. F. *et al.* **Análise da Indústria Madeireira na Amazônia: gestão, uso e armazenamento de resíduos.** RBCIAMB, n.43, p. 1-16, mar 2017.

RIPPEL, M. P. **O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas consequências.** Revista da Escola de Guerra Naval, nº 7, p. 83 – 112, 2006. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/446>. Acesso em 26 de abr. de 2020.

RODRIGUES, F. **Migração Transfronteiriça na Venezuela.** Estudos Avançados 20 (57), 2006.

RODRIGUES, R. I; ARMSTRONG, K. **A Intervenção Federal no Rio De Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil.** IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/8695-182358intervencaoafederalrio.pdf>. Acesso em 20 de jul. de 2022.

RODRIGUES, T. **Narcotráfico e Militarização nas Américas: vício de guerra.** Contexto Internacional (PUC), vol. 34, nº 1, jan-jun 2012.

ROSEIRA, A. M. **Nova ordem sul-americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil.** São Paulo. Tese de Doutorado – Departamento de Geografia, FFLCH/USP, 2011.

RUDZIT, G.; NOGAMI, O. **Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise.** Revista Brasileira de Política Internacional, 53 (1): 5-24, 2010.

SAINT-PIERRE, H. L. **“Defesa” ou “segurança”?** Reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: MEI, E.; SAINT-PIERRE, H. L. (orgs.) **Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: Unesp, 2013.

SANTOS, E. R. C. **Grandes Projetos Amazônicos e Configuração Geográfica do Amapá**. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (orgs) **Interações Transfronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades**. Macapá: Editora, 2010.

SCHENONI, L.L. **Unveiling the South American Balance**. Estudos internacionais, v. 2. n. 2 jul-dez, p. 215-232, 2014.

SILVA, F.C.T. **Amazônia: uma área-pivot para a nova política brasileira**. In: **Ciclo de estudos sobre a Amazônia**. Brasília: 2004. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

SILVA, G. C. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, J. Olympio, 1967.

SILVA, G. V. **A Cooperação Transfronteiriça entre Brasil e França: ensaios e expectativas neste século XXI**. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), Tese de doutorado, 2013.

SILVA, R. I. **Multilateralismo Amazônico, entre Êxitos Geopolíticos e Entraves Executivos: trajetória do processo de cooperação de 1978 a 2012**. Brazilian Journal of International Relations, Edição Quadrimestral, vol. 2, nº3, 2013.

SIMÕES, A. J. F. **Eu sou da América do Sul**. Brasília, FUNAG, 2012.

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

SOARES, G. F. S. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri, SP: Manole, 2003.

TUSSIE, D. **Latin America: contrasting motivations for regional projects**. Review of International Studies 35:S1, 169-188, 2009.

VARGAS, F. A. **Formação das Fronteiras Latino Americanas**. Brasília: FUNAG, 2017.

VESENTINI, J. W. **A capital da geopolítica**. Editora Ática, São Paulo, 1986.

VIANNA, G. S. **A lógica do ilícito e as redes criminais: Mato Grosso do Sul e as rotas transnacionais dos crimes organizados** in JESUS, S. (org) **Defesa e fronteiras: novos estudos e perspectivas temáticas**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

VILLA, R. D. **A Segurança Global Multidimensional**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 46, São Paulo, 1999.

VILLELA, A. M. O tratado da Bacia do Prata. R. Inf. Brasília a 21, n. 81, jan/março, 1984.

VIRGA, T. **Integração Física e Desenvolvimento na América do Sul: transformações e prospectivas da infraestrutura de transportes na região do “Eixo Amazonas” na Amazônia Centro-Occidental (2000-2018)**. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia (IE), 2019.

WEIFFEN, B. **Institucional overlap and responses to political crises in South America**. In: SUAREZ, M.; VILLA, R.; WEIFFEN, B. (org.) **Power dynamics and regional security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

WEIFFEN, B.; VILLA, R. **Re-thinking Latin America regional security: the impact of power and politics**. In: SUAREZ, M.; VILLA, R.; WEIFFEN, B. (org.) **Power dynamics and regional security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

Relatório Anual de Atividades – ANO I, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/relatorio-anual-final-versao-site.pdf>

Diretriz Estratégica. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/anexo-a-diretriz-estrategica.pdf>

UNODC e ICMPD. **Pesquisa Enafron**. Diagnóstico sobre o tráfico de pessoas nas áreas de fronteiras. Ministério da Justiça do Brasil, 2013.

OTAN. **Interoperability for joint operations**. July, 2006.

OIM. TENDENCIAS MIGRATORIAS EN LAS AMÉRICAS. 2019a. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf. Acesso em 01 de fev. de 2022.

APÊNDICES

Apêndice A - Perguntas Entrevistas

Operação Acolhida

- 1) Como é feita a gestão da recepção e acolhimento dos refugiados?
- 2) Quanto o processo implantado em Pacaraima traduz a experiência internacional do Exército Brasileiro?
- 3) Como é realizada a passagem de instruções e diretrizes para as demais instituições que, juntamente com o exército, fazem parte da operação acolhida?
- 4) Quais são as maiores dificuldades na gestão da operação como um todo?
- 5) De tempos em tempos ocorre mudança na equipe do exército que fica a frente da operação. Por que isso ocorre?
- 6) Qual o aprendizado em termos de gestão, a operação acolhida traz para o Exército Brasileiro e reflete as demais operações em curso na Amazônia?
- 7) Há uma preocupação muito grande com a prestação de contas das atividades realizadas em Pacaraima. O site é muito rico em informações, principalmente no que se refere o lugar de residência dos refugiados. Qual o motivo dessa preocupação? Por que essa informação é importante?
- 8) A pandemia, ao fechar as fronteiras, diminuiu a recepção de refugiados em Pacaraima. Qual a expectativa do exército para o momento em que as fronteiras forem reabertas?

Intervenção Federal no Rio de Janeiro

- 1) A intervenção federal de 2018 foi uma operação multiagências? Se sim, quais foram as agências envolvidas?
- 2) Como a operação foi planejada e estruturada?
- 3) Houve envolvimento da sociedade civil? Se sim de qual forma?
- 4) Como foi feita a gestão da intervenção Federal?
- 5) A proximidade dos moradores das comunidades com as ações implementadas e as tropas foram alvo de preocupação durante a elaboração da gestão?
- 6) Como funcionava a cadeia de comando e o acompanhamento das ações realizadas?
- 7) Quais foram as maiores dificuldades na gestão da operação como um todo?
- 8) O processo de gestão refletiu aprendizados de quais operações realizadas/comandadas pelo Exército Brasileiro?
- 9) A experiência do Exército Brasileiro, adquirida durante a MINUSTAH foi refletida na intervenção federal?

Operação Verde Brasil

- 1) A Política Nacional de Defesa coloca as fronteiras e a Amazônia como pontos centrais para o país, fato que coloca sobre o Comando Militar da Amazônia um maior protagonismo, pela questão amazônica e pelas fronteiras. Neste sentido, esse comando tem algum diferencial frente aos demais, principalmente no que se refere à gestão?
- 2) Qual o papel do CMA na Operação Verde Brasil?
- 3) O Sr. conhece como se dá a gestão da operação verde brasil liderada pelo exército? Como ocorre o fluxo de informações, o controle das ações e o controle dos resultados? É semelhante a alguma operação já empregada pelo exército?
- 4) A Amazônia não é só brasileira (apesar de internacionalmente toda a pressão para a preservação recaia sobre o Brasil), mas sabemos que o Exército Brasileiro assume um protagonismo na sua defesa. Como isso é coordenado com os outros países amazônicos?
- 5) Há interesse em envolvê-los em uma defesa mais compartilhada, sob liderança brasileira? Se a resposta for não, por quê?
- 6) Quais são as maiores dificuldades em monitoramento de fronteiras enfrentadas na região?
- 7) Tais dificuldades poderiam ser minimizadas por meio de ações conjuntas entre os exércitos dos países amazônicos?
- 8) Há interoperabilidade entre os exércitos? Como essa interoperabilidade foi conseguida? Mais com cursos e treinamentos ou mais com exercícios conjuntos?
- 9) Com que frequência são realizados exercícios conjuntos entre os exércitos dos países amazônicos?
- 10) Onde é possível encontrar maiores informações e dados sobre as estas questões?

Apêndice B - Formação dos Limites Territoriais dos Países Amazônicos

FRONTEIRA	CONFLITO/INCIDENTES	INICIATIVAS PARA SOLUÇÃO	BREVE DESCRIÇÃO DAS AÇÕES	STATUS ATUAL
Bolívia - Chile	Guerra do Pacífico (1879-1884)	Consultas Internacionais	Em 1904 Bolívia e Chile assinaram um acordo, ainda vigente, que garante que a Bolívia utilize a infraestrutura portuária chilena para efetivar seu comércio internacional. Em 2013 a Bolívia acusou o Chile de não estar cumprindo algumas cláusulas do acordo, levando o caso à Corte de Haia com o objetivo de fazer o Chile negociar uma saída soberana com a Bolívia. A Corte de Haia rejeitou o pedido da Bolívia em outubro de 2018 (NUNES, 2018, p. 42)	Tensões ativas entre os países. A Bolívia alimenta a defesa sobre o direito ao mar nas esferas governamentais, militares e sociais. A Constituição da Bolívia de 2009, aprovada em referendo popular, tem uma disposição sobre a reivindicação do país para uma saída para o mar (VARGAS, 2017, p. 267). O Chile sob a perspectiva militar, não tem intenção de abrir

				nenhuma negociação sobre o tema. (Amarelo)
Bolívia - Paraguai	Guerra do Chaco (1932-1935)	Diplomática	Acordo e paz assinado na Argentina que estabeleceu que $\frac{3}{4}$ da região do Chaco ficariam com o Paraguai e $\frac{1}{4}$ com a Bolívia.	Relações bilaterais. (verde)
Bolívia - Brasil	1. Conflito do Acre (1900-1903) 1. Contenda Pacífica: Ilha de Guajará-Mirim/ Isla Suárez	1. Diplomática 2. Pendente de solução	1. Por meio da assinatura do Tratado de Petrópolis (1903) o Brasil ficou com todo o estado do Acre, cedendo para a Bolívia parte do território do Mato Grosso e pagando 2 milhões de Libras Esterlinas pelo Acre, além de se comprometer a com a construção da ferrovia Madeira-Mamoré (VARGAS, 2017, p. 227). 2. O Tratado de Natal (1928) tinha por objetivo finalizar as definições fronteiriças entre os países. O artigo II do Tratado estabelece que as ilhas próximas da Bolívia fazem parte do território boliviano e ilhas próximas ao Brasil integram o território brasileiro, listando na sequência todas as ilhas analisadas e relacionando-as a um dos dois países. Uma pequena ilha no meio do rio Mamoré não figura na lista, gerando uma disputa pacífica pela sua soberania até hoje. Em 1937 o governo boliviano apresentou um relatório indicando que a ilha ficava mais próxima da Bolívia do que do Brasil, mas o documento foi rejeitado pelo Brasil. Na década de 1960	Relações bilaterais ativas com cooperação internacional. Há uma questão fronteiriça em aberto, mas sem debates e disputas ativas, porém, tensões envolvendo agricultores brasileiros com terras na Bolívia e a percepção negativa dos bolivianos a essas posses colocam esta fronteira em estado de atenção. (amarelo)

			Brasil e Bolívia acordaram congelar o debate sobre a posse da ilha, fato que permanece até o presente momento. Efetivamente a administração da ilha atualmente é boliviana, porém a maior parte dos habitantes é de brasileiros (VARGAS, 2017, p. 235).	
Bolívia - Peru	Incidentes relacionados à instalação de aduanas pela Bolívia em lugares reclamados pelo Peru	Diplomática	Em 1848 Bolívia e Peru assinaram o Tratado <i>Olañeta-Zegarra</i> que determinava a criação de uma comissão mista para estudar os territórios e propor os limites entre os países. O incidente mencionado na coluna 2 desta tabela deu origem ao Tratado Geral de Arbitragem, assinado em 1901. Estabelecia que os assuntos não resolvidos deveriam ser encaminhados à Corte Permanente de Arbitragem de Haia ou aos governos da Argentina, Espanha e México. Em 1909 a Argentina decidiu pela cessão de partes bolivianas para o Peru, fato que gerou revoltas na Bolívia. O Peru reconheceu que aqueles territórios nunca haviam pertencido ao país e iniciou novas negociações. Assim, a fronteira terrestre entre Bolívia e Peru no lago Titicaca é regradada por um instrumento jurídico específico	Como consequência da Guerra do Pacífico, foi determinado que qualquer negociação envolvendo territórios chilenos que tenham sido peruanos só poderão ser cedidos pelo Chile com a concordância do Peru. Como partes do território que o Peru entregou ao Chile eram objeto de disputas com a Bolívia, os bolivianos têm a impressão de que o Chile tem o cadeado e o Peru tem a chave para seu acesso ao mar. Há,

			<p>que define que as águas só podem ser utilizadas mediante acordo expresso entre ambos países. Já a questão de Tacna segue indefinida. Pelo princípio da continuidade do Estado a Bolívia deveria reconhecer a fronteira com o Peru estabelecida pelo Tratado de Paz e Amizade assinado com o Chile em 1904, mas como o país passou a defender a nulidade deste tratado, a questão continua em aberto (VARGAS, 2017, p. 270-273).</p>	<p>portanto, uma percepção na Bolívia de que parte da culpa é peruana (NUNES, 2018, p.42).Em 1975 Bolívia e Chile quase chegaram a um entendimento, mas o Peru rejeitou a proposta e apresentou em seu lugar uma proposta de administração tripartite para os territórios a serem cedidos pelo Chile, proposta recusada pela Bolívia e Chile (VARGAS, 2017, p. 262). Isso não chega a impedir as relações bilaterais entre os países, mas causa um incômodo importante. (Amarelo)</p>
--	--	--	--	---

Chile - Peru	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guerra do Pacífico (1879-1884) 2. Disputa marítima sobre uma área de 38 mil km² no Pacífico de extensão rica em recursos pesqueiros ('Disputa das Anchovas') 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diplomática 2. Arbitragem internacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Em 1929 os países assinaram um tratado e um protocolo complementar sobre as regiões de Arica e Tacna. A primeira permaneceu sob domínio chileno e a segunda sob soberania peruana. Qualquer território chileno que eventualmente tenha sido peruano só pode ser cedido pelo Chile com a concordância do governo peruano (NUNES, 2018, p. 42). 1. A disputa sobre essa área marítima foi levada à Corte de Haia em 2008 pelo Peru e o resultado foi definido em janeiro de 2014. A Corte decidiu que a fronteira marítima siga uma linha paralela de 80 milhas (128 km) mar adentro (essa linha foi proposta pelo Chile) e, após esse ponto, foi estabelecida uma linha equidistante ao sudoeste, conforme solicitação peruana. O Peru recebeu uma área marítima que era do Chile, dando a impressão de que o país saiu vencedor na disputa, porém como a pesca da anchova normalmente é realizada nas primeiras 12 milhas (20 km) a partir da costa, comercialmente o Chile foi o vencedor (BBC, 27/01/2014). 	Relações bilaterais ativas, com cooperação internacional. (verde)
Brasil - Colômbia	Não se aplica	Diplomática	Em 1836 os dois países iniciaram tratativas diplomáticas para definir seus limites fronteiriços. As fronteiras foram definidas, com sua configuração atual entre os anos de 1907 e 1928.	Relações bilaterais com cooperação internacional. (verde)

			<p>O tempo transcorrido entre o início das negociações e a assinatura definitiva dos tratados reflete os impasses acerca do Tratado Preliminar de Santo Idelfonso de 1777, que previa que os limites colombianos avançassem sobre uma enorme área do atual estado do Amazonas no Brasil, trazendo a fronteira entre os dois países para perto de Manaus. A Colômbia reivindicava a utilização do conceito do <i>uti possidetis juris</i> (princípio do direito internacional que afirma que quem ocupa um território possui direito sobre ele) , enquanto que o Brasil defendia o <i>uti possidetis de facto</i> (interpretação do conceito que associa o direito sobre o território com base na posse de fato do território ou na sua pretensão de ocupação populacional). Em 1925 Brasil Colômbia e Peru assinaram a Ata de Washington a fim de resolver questões fronteiriças comuns (VARGAS, 2017, p. 275).</p>	
--	--	--	---	--

Brasil - Peru	Guerra da Trincheira ou Batalha do Amônia (1904)	Diplomática	A região do Alto do Juruá era disputada por Peru, Colômbia e Brasil, em reflexo à exploração da borracha. Em 1904 ocorreu um conflito armado entre os seringueiros brasileiros e os caucheiros peruanos pelo controle do seringal Minas Gerais, situado na foz do rio Amônia, na confluência com o rio Juruá. O Brasil venceu o conflito e passou a controlar a cidade e Nuova Iquitos, onde os peruanos haviam instalado um controle aduaneiro para recolher impostos sobre a produção da borracha. A vitória brasileira não eliminou as pretensões peruanas sobre a área e o assunto só foi finalizado, pela via diplomática em 1909 pelo Tratado do Rio de Janeiro (PIMENTA, 2018, p. 174 – 175). “[...] Pelo tratado, o Brasil cedeu parcelas do Acre ao Peru, assegurando em troca seu reconhecimento da posse de 403.000 km ² de território amazônico” (VARGAS, 2017, p. 289).	Relações bilaterais com cooperação internacional. (verde)
Brasil - Venezuela	Não se aplica	Diplomática	1. As negociações diplomáticas entre Brasil e Venezuela para definição fronteiriça iniciaram-se em 1843, sendo sempre baseadas no princípio do <i>uti possidetis</i> . O processo não avançava não porque os países possuíssem	Desde 2018, com a deterioração da política econômica venezuelana,

			<p>contendas territoriais entre si, mas sim porque a Venezuela temia que a assinatura de um tratado com o Brasil prejudicasse suas disputas com a Colômbia. Em 1859 foi celebrado o Tratado de limites e navegação fluvial que estabeleceu os limites entre os dois países e deram início a uma série de protocolos para o detalhamento das demarcações. O processo foi totalmente concluído em 1973. Desde a independência Brasil e Venezuela tiveram relações não conflituosas, porém é importante salientar que esse espaço entre os dois países tem por característica principal a riqueza natural, mineral e hidrográfica. Além disso, nos anos de 1980 garimpeiros venezuelanos e brasileiros (eram maioria) em atividade ilegal entraram em conflito com as comunidades indígenas que vivem entre os dois países (VARGAS, 2017, p. 300-304).</p>	<p>bem como o aumento das tensões políticas entre Maduro (presidente) e a oposição (Juan Guaidó se autoproclamou presidente do país em 2019 e foi reconhecido como presidente de fato por diversos países) há um aumento da entrada de venezuelanos no Brasil, tornando a cidade de Pacaraima um centro de acolhimento de refugiados. O Exército Brasileiro criou a ‘Operação Acolhida’ que recria na América do Sul as cenas típicas da imigração europeia, com os campos de refugiados,</p>
--	--	--	---	---

				<p>os dramas pessoais, a violência e a xenofobia. Em 2019 em decorrência das tensões políticas, tropas venezuelanas foram deslocadas para essa fronteira e apesar de não ter havido conflito militar, houve conflito e tensão entre civis. As relações entre Brasil e Venezuela estão bastante estremecidas, em virtude das diferenças políticas entre Brasil e Bolsonaro. Em 04/09/2020 o governo brasileiro declarou os diplomatas e embaixadores venezuelanos como</p>
--	--	--	--	---

				'persona non grata' no país. (Amarelo)
Colômbia Equador	- Não se aplica	Diplomáticas	Até 1830 Colômbia e Equador integravam a Grã-Colômbia e, após a separação, os países iniciaram tratativas diplomáticas para definir seus limites territoriais. O desafio nesse processo foi a imprecisão dos limites adotados pelo Império Espanhol, o que fez com que as fronteiras ficassem indefinidas e em disputa por bastante tempo. Em 1916 os países assinaram o Tratado de limites entre Colômbia e Equador, que estabeleceu a fronteira atual entre os países. Por esse tratado o Equador cedeu a fronteira com o Brasil, na expectativa de ter a Colômbia como sua aliada em disputas fronteiriças com o Peru. O país foi surpreendido, porém, com a postura colombiana que reconheceu como peruanas terras que se encontravam em disputa com o Equador (VARGAS, 2017, p. 329-331)	Relações bilaterais e cooperação internacional. (verde)

Colômbia - Peru	Guerra Colômbia-Peru (1932-1933)	Arbitragem internacional	A região de Letícia, junto com a fronteira brasileira, foi alvo de disputa entre colombianos e peruanos, culminando com a insurgência de civis peruanos contra o Tratado Salomón –Lozano estabelecido em 1922, que estabelecia que a região era colombiana. Com a intervenção militar de ambos os lados, a situação evoluiu para um conflito aberto, com a cidade de Letícia sendo administrada interinamente pela Liga das Nações após o cessar fogo. O Brasil fez a mediação estrangeira que terminou com o reconhecimento do Tratado Salomón – Lozano e o compromisso dos países de desmilitarizarem a zona de fronteira (VARGAS, 2017, p. 349-353).	Relações bilaterais e cooperação internacional. (verde)
Colômbia - Venezuela	<ol style="list-style-type: none"> 1. Questão da Península de La Guajira 2. Conflito no Golfo da Venezuela (1987) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendente de solução 2. Pendente de solução 	1. Colômbia e Venezuela possuem um longo histórico de disputas fronteiriças terrestres. Após a separação dos dois países, iniciaram-se as tratativas diplomáticas para a definição das fronteiras e em 1833 assinaram o Tratado Michelena-Pombo com definições fronteiriças importantes. Restaram, porém, algumas indefinições e os países recorreram a uma consulta à Espanha, que detinha os arquivos e documentos que embasariam as decisões. Após decisão espanhola, os	As relações entre Colômbia e Venezuela são bastante tensas. Com diversas bases americanas em seu território, por conta do Plano Colômbia, o país passou a

			<p>trabalhos de demarcação começaram e ficou claro para a Venezuela que as demarcações estavam sendo mais favoráveis à Colômbia, desrespeitando algumas disposições do Tratado de 1833. Além disso, os documentos espanhóis mencionavam alguns topônimos que não estavam sendo localizados, levando à suspensão dos trabalhos. A Colômbia levou o caso para consulta suíça e a decisão foi colocada em prática em 1923, mas foram suspensas em 1932. Novas negociações foram iniciadas e em 1941 os países assinaram o Tratado López de Mesa-Gil Borges reconhecendo como definitivos e irrevogáveis as demarcações, mas apesar disto a questão não está totalmente resolvida, visto que em 1950 novos questionamentos ocorreram. Há questões pendentes até hoje na península de La Guajira e, por conta disto, nas águas do Golfo da Venezuela e no mar do Caribe (VARGAS, 2017, p. 354-362).</p> <p>2. A questão do Golfo da Venezuela quase levou os dois países a um conflito armado em 1987, quando uma corveta colombiana entrou no Golfo da Venezuela. Tropas venezuelanas e colombianas foram mobilizadas e a Venezuela ameaçava afundar a corveta. A Organização dos Estados Americanos (OEA) precisou intervir, fato que motivou o governo colombiano a retirar a corveta. Desde este incidente os países tentaram diversas vezes iniciar negociações para solucionar essa</p>	<p>representar uma ameaça concreta para a Venezuela, visto que o governo de Maduro não conta com a aprovação dos EUA e atualmente encontra-se isolado na América do Sul, como resultado das mudanças políticas ocorridas no Brasil, Bolívia e Equador. (vermelho)</p>
--	--	--	--	---

			pendência, mas nenhuma obteve sucesso. Em 1990 os países decidiram congelar a questão que permanece sem solução até hoje. Além dos motivos geopolíticos, a disputa pela região se acirrou por conta de possíveis reservas de petróleo no subsolo marinho (VARGAS, 2017, p. 363)	
Brasil – Guiana Francesa (França)	Questão do Amapá ou Contestado Franco-Brasileiro (1894-1900)	Arbitragem internacional	Pelo Tratado de Utrecht de 1713, assinado com Portugal, a França declarou desistir para sempre das terras situadas entre o rio Amazonas e o de Japoc ou de Vicente Pinsão. No século seguinte, porém, a França passou a não reconhecer o rio Oiapoque como seu limite com o Brasil, reclamando cerca de 260.000 km ² de território ao sul deste rio, iniciando-se assim a questão do Amapá. Em 1895 a França tentou ocupar o Amapá, fato que foi impedido pela população local. Em 1897 Brasil e França decidiram encaminhar a questão para arbitragem suíça, comprometendo-se a aceitarem sem apelação o resultado. O veredicto determinou o cumprimento do Tratado de Utrecht, dando ganho de causa para o Brasil e reestabelecendo a Fronteira Brasil-Guiana Francesa pelo rio Oiapoque. A fronteira	As relações entre Brasil e França são boas, mas a Guiana Francesa traz um componente geopolítico importante para a América do Sul e para o Brasil, na medida em que coloca a UE na fronteira com o país. Isso faz com que esse território ultramarino seja excluído dos acordos internacionais e de parcerias, visto que não há interesse em se negociar com a França questões que envolvam a

			marítima entre o Brasil e a Guiana Francesa foi finalizada em 1981, por meio do Tratado de delimitação marítima entre Brasil e Guiana Francesa (VARGAS, 2017, p. 448-450).	Amazônia. Porém, o estado do Amapá tem interesses em firmar parcerias com a UE o que faz com que muitas decisões assumidas no âmbito estatal não estejam em sintonia com os planejamentos estratégicos do governo federal brasileiro. (verde)
Brasil - Guiana	Questão do Pirara ou Questão da Guiana Inglesa	Arbitragem Internacional	A disputa territorial corresponde ao que é hoje a região fronteira entre o estado de Roraima e a Guiana. Os limites originais haviam sido traçados em 1748 pelos holandeses que controlavam a Guiana Holandesa, mas com a ocupação inglesa em 1810 os britânicos passaram a defender a ocupação desta área, alegando falta de soberania brasileira. Os limites começaram a ser discutidos, mas os países não chegavam a um consenso, decidindo então encaminhar a questão para	Relações diplomáticas e cooperação internacional. (verde)

			arbitragem italiana. Em 1904 o rei da Itália expediu documento afirmando não ser possível decidir quem teria domínio sobre a região, decidindo-se pela divisão em partes iguais da área contestada, fato que resultou na entrega de 19.600 km ² para a Guiana Inglesa e 13.500 km ² para o Brasil. Com a independência em 1966, os limites assinados entre Brasil e Inglaterra passaram a valer para a Guiana (VARGAS, 2017, p. 450-455)	
Brasil - Suriname	Não se aplica	Diplomáticas	As fronteiras entre Brasil e Suriname (antiga Guiana Holandesa) foram definidas de forma técnica, por critérios claros, entre Brasil e Holanda em 1906. As fronteiras são secas e não há compartilhamento de bacias hidrográficas. O critério adotado foi o divisor de águas. O Suriname tornou-se independente em 1975 e herdou os acordos fronteiriços assinados pela Holanda com o Brasil (VARGAS, 2017, p. 456).	Relações bilaterais e cooperação internacional (verde).
Equador – Peru	1. Guerra Peruano-Equatoriana (1941 – 1942) 2. Guerra del Falso (1981)	Arbitragem internacional	1. As definições dos limites fronteiriços entre Peru e Equador, especialmente na região amazônica foram tensas e afetaram em diversas vezes as relações diplomáticas entre os dois países. Em 1941, impulsionadas por	Relações bilaterais e cooperação internacional. (verde)

	3. Guerra de Cenepa (1995)		<p>questões fronteiriças menores, os países iniciaram a Guerra Peruano-Equatoriana encerrada em 1942 com o compromisso dos países discutirem a questão fronteiriça de forma pacífica. Argentina, Brasil, Chile e EUA, países avalistas, deveriam observar a desocupação e retirada das tropas peruanas das áreas ocupadas. O Protocolo do Rio de Janeiro, negociado com a ajuda dos países avalistas, determinou a entrega de mais de 200.000 km² na Amazônia para o Peru. No processo de demarcação das fronteiras foram observadas algumas divergências e os países resolveram levar a questão para arbitragem brasileira. Novos termos foram decididos, mas o Equador, que havia sido prejudicado territorialmente passou a defender a partir de 1960, a nulidade do Protocolo do Rio de Janeiro (VARGAS, 2017, p. 410-413).</p> <p>2. Em 1981 o governo equatoriano instalou postos militares a leste da cordilheira de Cóndor, justamente em uma área que se encontrava com definição imprecisa no Protocolo do Rio de Janeiro. O governo peruano conseguiu retomar a área e a presença militar aumentou, resultando no conflito de Cenepa (VARGAS, 2017, p. 413).</p> <p>3. A motivação do conflito ainda eram as dificuldades de demarcação das fronteiras amazônicas entre os dois países. Os países avalistas precisaram intervir e conseguiram fazer com que o Equador e Peru</p>	
--	----------------------------	--	--	--

			reconhecessem o Protocolo do Rio de Janeiro pós-arbitragem brasileira. Assim, o Peru abdicou da posse do rio Cenepa e ao Equador foi atribuído o direito de propriedade privada, mas não de soberania, de uma pequena região onde se encontram enterrados alguns soldados equatorianos (VARGAS, 2017, p. 413-416).	
Guiana Venezuela	- Questão do Essequibo	Pendente de solução	O Reino Unido incorporou à Guiana Inglesa a região da Guiana Essequiba, uma área que a Venezuela entendia como parte do seu território. O rio Essequibo passa no território da Guiana, mas o entendimento da Venezuela é de que ele deve determinar a fronteira entre os países. A área em questão compreende 160.000 km ² e se encontra atualmente no território da Guiana. Em 1966 Venezuela e Reino Unido assinaram um acordo no qual o Reino Unido reconhecia o pleito venezuelano e se comprometia a criar uma comissão mista para encontrar uma solução para o litígio. Com a independência da Guiana, esse fato está sendo atualmente conduzido pelo país. A situação permanece pendente e, como	Com a indefinição há relatos de incidentes militares na área do Essequibo. A região em questão tem minérios, potencial hidrelétrico e petróleo no oceano. Como os limites marítimos entre os países ainda não foram definidos, isso coloca a área sob pressão, potencializando possíveis conflitos. (vermelho)

			consequência os países não celebraram ainda seus limites marítimos (VARGAS, 2017, p.463-465).	
Guiana Suriname	- Questão do Triângulo do Rio Novo	Pendente de solução	A área do Triângulo do Rio Novo compreende a região entre o rio Corentyne, rio Novo e a fronteira com o Brasil e a disputa remonta ao período colonial da Guiana Inglesa (Guiana) e a Guiana Holandesa (Suriname). O rio Corentyne foi inicialmente sugerido para delimitar a fronteira entre os países, porém 31 anos depois um geólogo inglês identificou o rio Novo como marco fronteiro, porém não fez o registro em mapas, versão que passou a ser defendida pela Guiana Holandesa. Entre 1920 e 1945 os países tentaram resolver a questão de forma diplomática, ficando acordado que a Guiana Holandesa deveria ceder na questão do rio Novo, garantindo controle sobre o rio Corentyne. A II GM impediu, porém a assinatura do acordo, o que deixou a questão indefinida. Em 1969 o controle do Triângulo do Rio passou para a Guiana, mas o Suriname contesta a decisão. Com a criação das Zonas	O Suriname já invadiu algumas vezes a área do Triângulo do Rio Novo, o que provocou uma série de atritos diplomáticos entre os países. Em 2014, o Suriname divulgou um mapa em que incluía o Triângulo do Rio Novo ao seu território, acirrando ainda mais as tensões diplomáticas (GAZETA DO POVO, 2014). (vermelho)

			Econômicas Exclusivas marítimas a tensão se acirrou, na medida em que implicava os limites marítimos dos países. Em 2007 o Tribunal Internacional do Direito do Mar decidiu a favor da Guiana, mas a parte territorial ainda não (CHAVES <i>et al.</i> , 2016, p. 137-139).	
--	--	--	---	--